This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 256 392

121
0.2

B. L. May 1922

HARVARD LAW LIBRARY

Received Jan 1 1921

DES

CONSULATS

DES

LÉGATIONS ET DES AMBASSADES

Paris. — Imp. Viéville et Capiomont, rue des Poitevins, 6.

927

DES

CONSULATS

DES

LÉGATIONS ET DES AMBASSADES

ÉTUDE D'HISTOIRE ET DE DROIT

PAR

PAUL LEROY

DOCTEUR EN DROIT, AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

DEUXIÈME ÉDITION

MISE AU COURANT DE LA JURISPRUDENCE ACTUELLE

PARIS

A. MARESCQ AINÉ, LIBRAIRE-ÉDITEUR

20, RUE SOUFFLOT, ET RUE VICTOR-COUSIN, 17

1876

A MON SAVANT MAITRE

M. CHARLES GIRAUD

MEMBRE DE L'INSTITUT, PROFESSEUR DE DROIT DES GENS A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

HOMMAGE D'UN PROFOND RESPECT.

PREMIÈRE PARTIE

DES AMBASSADES

CHAPITRE Ier

DROIT ANTIQUE

Le but que nous nous sommes proposé, en écrivant cette dissertation sur les ambassades dans l'antiquité, n'a point été de présenter une étude complète, sur un sujet aussi vaste que délicat. D'ailleurs le peu de matériaux que nous possédons suffirait pour rendre une pareille tâche à peu près impossible. En effet, aucun traité spécial de droit des gens, ne nous a été laissé par les peuples anciens, ni surtout par les Romains. Et il sera à jamais regrettable pour l'érudition que les manuscrits ne nous aient point transmis le traité d'Aristote sur les ambassades, qui aurait éclairé cette partie encore trop peu connue de l'antiquité.

Il nous a donc fallu chercher des guides parmi les historiens, et dans les traités écrits par les modernes sur le droit des ambassadeurs, particulièrement dans le traité d'A. Gentilis *De legationibus*. Nous pourrions encore citer une mono-

graphie toute spéciale de M. Georges Weiske, conseiller à la cour de Saxe, si M. Weiske ne s'était point borné à copier presque littéralement Gentilis. Beaucoup plus remarquables et plus utiles nous ont paru les belles études historiques de M. Egger sur les traités publics, chez les Grecs et les Romains, ouvrage auquel on pourrait peut-être reprocher d'avoir laissé dans l'ombre la partie juridique du sujet et certaines institutions considérables comme les Féciaux. Après un tel modèle, on conçoit qu'il nous restait peu de choses à découvrir.

Et cependant, malgré tout, malgré la difficulté de cette étude attestée par Wicquefort lui même (1), nous ne pouvons dissimuler le plaisir que nous ont procuré nos recherches. Oui ! aussi bien au point de vue du droit public que du droit privé, notre législation, nos usages constants procèdent des Romains, et Montesquieu a eu raison de dire : « On ne peut jamais quitter les « Romains. C'est ainsi qu'encore aujourd'hui, « dans leur capitale, on laisse les nouveaux « palais pour aller chercher les ruines. C'est « ainsi que l'œil qui s'est reposé sur l'émail des « prairies aime à voir les rochers et les monta- « gnes. »

Le mot latin *legatus* correspond à des sens

(1) « De tous les Glossateurs du droit civil et canon, il n'y en a pas un qui s'étende sur le droit public... » V. cette citation dans Bynkersoek, c. 6, *De foro Legatorum.*

multiples. En dehors des *legati Cæsaris* et des *legati proconsulis* dont il serait ici superflu de nous occuper, nous trouvons deux sortes de *legati*. D'abord les ambassadeurs proprement dits *(legati hostium, legati populi senatusque Romani)*; et puis les *legati provinciales* ou *municipales*, remplissant une fonction mixte, à la fois politique et administrative.

Nous ne devons nous occuper que des premiers.

Ce chapitre lui-même sera divisé en deux sections :

1re section : Du droit des gens.

2e section : Des ambassades elles-mêmes.

SECTION PREMIÈRE

DU DROIT DES GENS

§ 1er. — *Du droit des gens en général dans l'antiquité.*

Beaucoup d'écrivains et même des jurisconsultes ont nié l'existence d'un droit des gens, chez les anciens. « L'antiquité, dit M. Jules « Grenier dans un article inséré au *Dictionnaire* « *de la politique*, ne posséda point un droit « international bien développé, et il y a pour « cela entre autres cette excellente raison, c'est « que le monde civilisé se trouva compris dans « les limites d'un seul empire. » Et Wheaton, dans l'introduction à son histoire des progrès

du droit des gens, exprime à peu près la même pensée en termes différents. Nous ne partagerons à cet égard ni les idées de M. Grenier, ni celle de Wheaton, et il nous semble au contraire incontestable que le droit des gens fut très-développé chez les anciens, surtout chez les Romains. Ne serait-il pas bizarre, en effet, que ce peuple qui nous a transmis la distinction entre le *jus civile* et le *jus gentium*, que ce peuple qui fut si amoureux de procédure, n'eût point pratiqué dans ses rapports internationaux des règles et des institutions bien positives? Rome sans doute commanda à l'univers, mais après plusieurs siècles de luttes, de négociations et d'intrigues. Les peuples de son empire ne furent point soumis à la même condition; tandis que les uns furent complétement assimilés à la nation conquérante, d'autres restèrent à l'état de simples tributaires. Et, bien qu'arrivée à la domination du monde, Rome ne put jamais, par les armes, dompter les peuples qui se pressaient sur ses frontières. Il lui fallut le secours de la diplomatie la plus raffinée pour manier et amollir les caractères insolents des Barbares d'Orient.

Ce qui est vrai, comme nous le remarquerons plus tard, c'est que les anciens ne connurent point les légations permanentes, cette institution salutaire qui est due à la nouvelle condition de l'Europe. Mais, sauf cette particularité et quelques autres encore, « les auteurs les plus fameux

« et les exemples de tous les siècles, comme le « remarque le baron de Bielfed, dans ses insti- « tutions politiques, s'accordent pour constater « non-seulement l'existence et la nécessité des « légations, mais aussi pour donner à tous mi- « nistres publics, trois sortes de prérogatives ; « savoir : de les recevoir et reconnaître en cette « qualité, de leur procurer une entière sûreté « pour leurs personnes et pour leurs biens, de « leur accorder des honneurs et des distinctions « dus à leur caractère et au souverain qui les « envoie. »

Comme tous les peuples et plus qu'aucun autre, les Romains sentirent la nécessité d'obéir à ces règles, comme aussi, ils exigèrent l'observation des mêmes principes par les nations étrangères. En vain objecterait-on certaines dérogations de la pratique et plusieurs violations du droit des gens accomplies par les Romains ! Quelle est donc la règle du droit qui a toujours été respectée chez un peuple ? Et serait-il donc nécessaire de remonter bien loin dans l'histoire pour trouver des exemples d'une plus flagrante violation opérée par des peuples de l'Europe ? Les lois féciales, les pactes et les traités, les faits historiques établissent que les Romains avaient des notions exactes du droit international, que les rapports de peuple à peuple reposaient, autrefois comme de nos jours, sur des usages universellement acceptés. et de plus, conformes en général aux

règles de la bienséance et de l'équité. Moins étendus qu'aujourd'hui, j'en conviens, ces principes se bornaient ordinairement aux choses de la guerre, aux traités de paix ou d'alliance, même aux conventions de neutralité dont les notions ne furent point inconnues des Romains (témoin Marcus et Atilius, délégués extraordinaires du sénat en Grèce pour surveiller les armements de Persée et dont la mission concernait ce que dans le style moderne, on est convenu d'appeler une neutralité attentive). Mais enfin il y avait là matière à former une science importante, dont les doctrines et la pratique sont indiscutables.

§ 2. — *Négociations diplomatiques.*

Si l'on interroge l'histoire, on s'aperçoit aisément que les relations des Romains avec les autres peuples furent non-seulement plus développées mais encore eurent des buts plus différents qu'on aurait pu le soupçonner au premier abord. Plus d'un exemple célèbre en est arrivé jusqu'à nous. En laissant de côté les ambassades purement politiques ou belligérantes, on voit que les Romains étendirent au loin leurs négociations publiques pour subvenir aux nécessités commerciales. L'alliance qu'ils conclurent avec les Rhodiens au moment où ils se disposaient à la conquête de l'Orient, leur donna l'occasion de recon-

naître les lois de ces navigateurs célèbres. Le besoin de ravitailler Rome et de satisfaire au goût d'un luxe insensé amena même les Romains à lier des rapports diplomatiques avec les peuples les plus éloignés de l'Empire. Aussi nous ne serons point étonnés du soin que ces nations mettaient à conserver et à accroître d'aussi lucratives relations. De là vinrent les ambassades envoyées par les Indiens, les Sères et les Scythes à l'empereur Auguste, ambassades dont Dion Cassius nous a transmis le récit soupçonné infidèle et tout au moins merveilleux. Car, s'il faut en croire cet auteur, les envoyés du roi des Indiens apportèrent des présents considérables et d'une extrême rareté. Tigres, vipères, serpents de dix coudées, perdrix plus grosse qu'un vautour, auraient été les singuliers cadeaux de cette ambassade auxquels il faudrait joindre un Indien né sans bras, qui se servait à tous usages de ses pieds comme de mains, qui bandait un arc, en tirait, jouait de la trompette. Dion Cassius nous fournit ces détails sur la foi de témoignages qu'il a recueillis, et plus d'un exemple lui en a de son temps fait voir la possibilité. Sa narration ne s'arrête pas là et, se fondant sur une inscription d'un tombeau grec, il croit qu'un Indien de la suite de cette ambassade se brûla publiquement à Athènes en l'honneur du César romain. Bien qu'on soit fortement tenté de voir des contes fabuleux dans ce récit de Dion Cassius,

nous serions, s'il nous l'était permis, d'une critique moins sévère, et le récit de l'historien grec, si extravagant qu'il soit, ne nous semble point invraisemblable, surtout quand nous pensons aux narrations des voyageurs modernes sur les effets merveilleux du fanatisme indien. Singulier peuple athénien! direz vous! qui assiste à un pareil suicide! Mais n'avons-nous pas vu l'orgueilleuse Albion autoriser, moyennant quelques pièces d'argent, le pauvre Indien à se noyer dans les eaux sacrées du Gange?

Quoi qu'il en soit, les Césars romains ne voulurent en rien le céder aux monarques orientaux. Et Trajan déploya une splendeur éblouissante en l'honneur d'une nouvelle ambassade qui lui fut envoyée par un autre roi des Indes. Dion rapporte que pendant vingt-trois jours, l'Empereur donna des spectacles où furent tuées jusqu'à 1,000 bêtes tant sauvages que domestiques et où combattirent plus de 10,000 gladiateurs. C'est d'ailleurs sous le règne de Trajan que se développèrent les relations internationales des peuples orientaux. Ainsi un certain Tchang-Kiang, général de l'Empereur chinois Tchang-Ti, pénétra alors jusqu'aux rives de la mer Caspienne et en rapporta la vigne.

Après les voyages commerciaux et diplomatiques des Orientaux en Europe, il était naturel que les ambassadeurs de l'Occident pénétrassent dans les contrées les plus lointaines du Levant.

C'est ce qui arriva en effet. Nous savons que Marc-Aurèle envoya une mission aux pays qui produisent la soie. Quels étaient ces pays? Problème obscur, heureusement éclairci par les Annales de la Chine : « Elles constatent, dit M. le marquis de Courcy (1), qu'à cette époque un ambassadeur venant des grands royaumes de l'Occident, Ta-tsin-Kouoh, apporta leurs tributs à l'Empire du Milieu..... et les historiens chinois parlent aussi de plusieurs missions envoyées par leurs souverains aux Ta-tsin-Kouoh. Au delà des Taochi, disent-ils, on rencontre une grande mer par laquelle en naviguant vers l'ouest, il est possible d'atteindre les régions où se couche le soleil. » Il y a là pour nous un curieux rapprochement et les conjectures que nous en tirons tendraient plus vers la certitude que ne semble l'admettre le savant historien de l'Empire chinois. Sans doute on pourrait croire qu'il s'agit là des Barbares voisins de la mer Caspienne. Mais cette objection ne nous arrête pas. Les Romains en effet, désignaient sous le nom de Sères les peuples les plus éloignés d'eux à l'Orient. Et le jugement porté sur les Sères par Ammien Marcellin, les dimensions que Ptolémée attribue à la Serica, l'accord qui existe entre les historiens Romains et les annalistes chinois, tout nous

(1) V. *L'Empire du Milieu*, ouvrage publié à Paris, chez Didier.

montre que les Romains eurent des rapports fréquents de diplomatie avec le Céleste Empire.

La guerre et la paix, le commerce et l'industrie ne furent pas les seules causes des ambassades romaines. La religion elle-même pénétra dans le domaine de la politique internationale. Tant que Rome fut païenne, elle s'assimila les dieux des vaincus; c'était pour elle un instrument facile de domination. Mais quand le Christianisme monta avec Constantin sur le trône des Césars, aucune de ces transactions ne demeura possible et Rome, poussée par la Providence, chercha à implanter la croix chez les nations étrangères.

Les princes ariens se servirent aussi des ambassades en faveur de l'hérésie. C'est ce que fit Constance II avec deux peuples de l'Arabie les Axumitæ et les Homeritæ. Dès la plus haute antiquité, les Romains avaient noué des relations commerciales et politiques avec ces peuples que visitèrent successivement Metrodore, puis Mérope de Tyr, et que convertirent ensuite les neveux de celui-ci. On s'explique donc facilement l'envoi de cette ambassade par Constance, ambassade qui, comme je l'ai dit, devait accomplir une mission religieuse: l'expulsion de saint Athanase de ces contrées, et la conversion de ces peuples à l'arianisme. Mais ces peuples ne se laissèrent point détourner de leurs anciennes croyances, et ils restèrent insensibles aux promesses de l'envoyé de Constance. On peut lire le

récit de cette ambassade dans Philostorgius écrivain ecclésiastique du XVIIe siècle (1).

§ 3. — *Célébrités diplomatiques.*

Comment encore douter du rôle important que joue le droit des gens dans l'antiquité, quand on connaît tant de noms célèbres d'ambassadeurs qui nous ont été transmis par les historiens, et quand on sait que ces personnages ne se contentèrent point de remplir fidèlement leur mission, mais en écrivirent le récit. Sous le Bas-Empire, Priscus, envoyé par Théodose près d'Attila, nous a laissé un ouvrage assez détaillé sur sa mission et son voyage. Nous possédons en outre le récit d'une ambassade de Petrus Magister, sous Justinien, auprès de Chosroës. Malheureusement cette collection de Petrus est incomplète. Elle nous est parvenue par fragments, extraits heureusement choisis par le rhéteur Ménandre et fort intéressants pour l'histoire (2). Pourparlers, rédaction, homologation et échange des ratifications, presque rien n'y manque des usages de la Chancellerie antique, et ceci nous montre que les mêmes besoins se faisant sentir aux différentes époques de l'histoire, les mêmes institutions doi-

(1). V. l'*Histoire de saint Pie V*, par M. le comte de Falloux, tome II, page 297.

(2) Voyez le *Corpus Bysantinæ historiæ*, ou *Relecta de Legationibus*, du père Labbe, de la compagnie de Jésus; on y trouvera une traduction latine de ces ouvrages byzantins.

vent s'y retrouver. Aussi, bien qu'aucune relation semblable ne nous soit venue de l'époque classique, il est certain cependant que des narrations identiques ont existé dans les Archives romaines, et le secret de la politique patricienne peut seul nous expliquer le silence de l'histoire.

§ 4. — *Style diplomatique.*

Les relations de Priscus et de Petrus Magister sont intéressantes, au point de vue même du style. Mais après tout, ce n'est pas là qu'il faut chercher le langage officiel de la diplomatie à l'époque classique. Ce langage existait et certes les Romains n'étaient pas gens à livrer la rédaction des traités au caprice de l'arbitraire. Il suffit de parcourir le supplément au Corps diplomatique de Barbeyrac pour en avoir la preuve évidente. Nous ne parlons pas ici des formules très-compliquées et multiples qui devaient aboutir à une déclaration de guerre. Mais s'agissait-il d'un traité de paix, la formule universellement adoptée était : *Pia et æterna pax sit ut eosdem quos populus Romanus hostes habebant atque amicos haberent*, etc., formule qui se rapproche beaucoup de nos formules modernes : « Il y aura paix constante et amitié perpétuelle entre, etc... » Parmi les documents les plus curieux au point de vue qui nous occupe, nous devons citer les nombreux décrets rendus par le sénat en faveur

des Juifs, au temps de Jules César. Qu'on se donne la peine de les lire les uns après les autres. On y verra les mêmes formules en termes à peu près invariables. Tout d'abord, en tête, est indiqué d'une façon précise l'endroit du Capitole où est déposé l'original du décret. Puis dans le corps même de l'acte on trouve le lieu où il a été passé, le nom des députés présents de part et d'autre et les clauses du contrat. Enfin la date figure avec le lieu de la signature et le nom des témoins. Le plus remarquable de ces décrets est sans contredit celui qui fut rendu par le Sénat après la mort de Jules César sous le pontificat juif d'Hyrcan et qui est emprunté par Barbeyrac à l'historien Josèphe. Nous aurons encore l'occasion d'en reparler dans la suite.

Du reste, alors comme aujourd'hui, les négociations n'avaient point lieu par écrit, mais verbalement (Aulu-Gelle, dans ses *Nuits attiques*, livre VII, chapitre XIV). C'était là, et c'est encore une règle de haute prudence, à laquelle ne manquaient pas les anciens, car, comme dit le proverbe latin : *Scripta manent, verba volant.* Seulement cet usage offre un autre inconvénient et il dut arriver plus d'une fois que, dans ces conférences animées, les ambassadeurs respectifs de chaque puissance n'observèrent point la mesure nécessaire, et s'échauffèrent facilement, au point de s'insulter.

Ces pourparlers duraient quelquefois plusieurs

jours. Dans le récit, que nous a transmis A. Marcellin, de la honteuse capitulation consentie par les Perses à l'armée romaine, on lit : « Quatre jours que nous passâmes dans les tourments d'une faim plus cruelle que la mort s'écoulèrent en pourparlers. » Au sortir de ces colloques, les envoyés consignaient par écrit le récit de leurs conférences et les remettaient ensuite au Sénat Polybe, (XXVI, VII), selon les temps, ou à l'Empereur. Sous l'Empire, les traités de paix portaient le nom de Pragmatiques et étaient délibérés d'abord dans le conseil privé de l'Empereur puis dans le Sénat. Et cet usage se conserva à la cour de Byzance.

§ 5. — *Langue diplomatique.*

On peut se demander de quelle langue se servaient les anciens dans leurs réunions internationales. La réponse se présente d'elle-même à l'esprit comme la question (1). Rome, pratiquant en tout le principe d'intervention, s'efforça et parvint à faire de la langue latine la langue officielle presque du monde entier, et elle y réussit tellement que tel était encore au XVIIe siècle l'usage général de l'Europe. Toutefois je présume que, dans les pourparlers et les conférences, les

(1) Les Grecs et les Perses, dans leurs relations diplomatiques, se servaient d'une langue commune, dialecte bâtard sorti de l'ionien et de l'attique (V. Egger, les *Traités publics chez les Grecs et les Romains*, page 63).

Romains employèrent très-souvent d'autre idiome que le leur, lorsqu'ils se trouvaient en présence de négociateurs ignorants.

Toujours est-il que la connaissance des langues, indispensable de nos jours pour le diplomate, était aussi considérée par les Anciens comme une science très-nécessaire aux ambassadeurs; c'est ce que nous montre un trait piquant rapporté par Frédéric de Marselaër sur le consul Lentulus.

Il y avait surtout une langue, le grec, qu'il n'était guère possible à un ambassadeur romain d'ignorer; certes, les envoyés romains en Grèce n'avaient presque jamais besoin d'interprètes. Élevés pour la plupart à Athènes, ils traitaient, dans la langue de Thucydide et sans intermédiaire, les affaires dont ils étaient chargés. Les Romains au contraire forçaient, à Rome, les étrangers à recourir à la langue latine au moyen d'interprètes; les envoyés Grecs y étaient eux-mêmes astreints devant le Sénat romain. Et là paraît l'esprit orgueilleux de ces praticiens qui connaissaient l'idiome attique comme de véritables Athéniens. Plus tard, quand Byzance devint la capitale de l'Empire d'Orient, le grec fut la langue officielle de cette monarchie bâtarde, et les rois de Perse durent choisir leurs représentants près de la Cour impériale parmi les hommes versés dans la connaissances du grec. « *Is Persica verba, Græce exprimere noverat,* » lisons-

nous dans le *Corps d'histoire byzantin* du père Labbe.

SECTION II

DES AMBASSADES ELLES-MÊMES

§ 1. — *Du droit de représentation.*

S'il est un droit naturel, c'est bien le droit d'ambassade, c'est-à-dire le pouvoir incontestable et reconnu pour toute nation indépendante d'avoir des représentants chargés de porter aux autres peuples l'expression de ses plaintes et d'entretenir avec eux les relations imposées par le voisinage. La grandeur de cette fonction a été parfaitement comprise et exprimée par les Romains. Les auteurs latins renchérissent à l'envi dans leur admiration pour la dignité d'ambassadeur. Cicéron, dans un de ses discours, attribue au *legatus populi Romani* la puissance de la République et la splendeur du Sénat : *Auctoritatem Republicæ et faciem Senatus : Senatus faciem secum attulerat.* Tacite emploie aussi les mêmes expressions lorsque, parlant des *legati* de Galba, parmi lesquels se trouvait Pison, il dit, au livre Ier de ses Histoires : *Quod legati auctoritatem Senatus, Piso dignationem Cæsaris referre debuerit.* Il est même curieux de remarquer jusqu'à quel point de fidélité et d'exactitude les légations étaient empreintes du caractère représentatif. On voit, en effet, dans l'ambassade dont nous venons

de parler, d'après Tacite, qu'une partie de la mission représente le Sénat : *Auctoritatem Senatus*, et un ambassadeur, Pison, figure la personne même de l'Empereur : *dignationem Cesaris*.

§ 2. — *Du refus de recevoir les agents diplomatiques.*

Les Romains admettaient que l'idée de *legatio* entraînait la réciprocité, mais que l'envoi de la première ambassade comportait l'idée de crainte. Ils avaient aussi pour principe de toujours recevoir les ambassadeurs qui leur étaient envoyés par les nations neutres ou amies. Et César, protecteur du peuple hébreu, fit rendre par le Sénat romain le décret d'après lequel les demandes des ambassadeurs juifs seraient toujours écoutées. On m'objectera peut-être que cet exemple ne prouve rien en faveur de ma thèse, car la Judée avait été conquise. Mais il est facile d'observer que Rome n'avait alors réduit la Judée qu'à l'état de nation tributaire et elle avait reçu l'autorisation de vivre selon les lois de Moïse. Elle avait donc gardé son autonomie complète, sauf le lien du tribut.

A l'égard des ennemis avec lesquels tout lien était rompu, le Sénat se réservait la facilité d'examiner s'il convenait ou non d'écouter leurs demandes. Tantôt il admettait leurs ambassades, tantôt il les éloignait sans vouloir les entendre.

On le vit, aux moments les plus critiques de la fortune républicaine, jurer aux dieux et au peuple de ne jamais entrer en pourparlers avant que la patrie fût délivrée de la présence de l'envahisseur; c'est ainsi que, lors de la guerre punique, il fit vœu de n'entamer aucune négociation avec Annibal tant qu'un soldat carthaginois foulerait aux pieds le sol de l'Italie. Les ennemis devaient faire annoncer à Rome leur intention d'y envoyer des ambassadeurs. Autrement, ceux-ci risquaient fort d'être traités comme espions.

Les expéditions lointaines, telles que les campagnes des Gaules, et les guerres d'Orient, obligèrent parfois le Sénat à se départir de la rigidité de ses principes et à autoriser le général en chef à recevoir lui-même les envoyés de l'ennemi; ils étaient alors reçus dans la tente du questeur militaire. Mais le patriciat, gardien de la dignité nationale et jaloux de son autorité, devait toujours ratifier ces négociations. Quand le résultat en avait été glorieux, il ne manquait pas de les approuver; mais il trouva plusieurs fois dans son pouvoir de ne pas ratifier le moyen de relever la fortune romaine abattue par des guerres désastreuses et de honteuses capitulations. Qui ne connaît la conduite du Sénat après la lugubre catastrophe des Fourches Caudines? Des historiens sévères ont flétri ces agissements trompeurs. Le Sénat fut pourtant ici fidèle aux principes de la Constitution romaine, et il usa d'un

droit qu'il ne voulut jamais céder tant qu'il dirigea les affaires de la République ; car il arriva un moment où Rome, fatiguée des agitations du Forum et des déchirements de la guerre civile, chercha son repos dans un maître. Alors, toutes les prérogatives du Sénat, et notamment le droit de recevoir ou de congédier les ambassadeurs, le droit de ratifier les négociations des *legati*, qu'il nommait lui-même, passèrent à l'Empereur.

Les philosophes anciens, et Cicéron le premier entre tous, contribuèrent beaucoup par leurs écrits à faire prévaloir l'idée que les préceptes du droit des gens devaient être aussi bien pratiqués envers les ennemis qu'envers les alliés. Mais dans son traité *De officiis* (liv. III), Cicéron nie qu'il y ait des règles à observer avec les ennemis de l'humanité, les pirates ou rebelles qui exercent sur terre ou sur mer la contrebande ou le pillage ; ce qu'il enseignait comme philosophe, il le pratiqua comme orateur politique. Il s'opposa de toutes ses forces à une députation du Sénat vers Antoine, et, quand le Sénat, dont les vues si lumineuses étaient obscurcies par la tourmente de la guerre civile, eut ordonné cette députation, Cicéron refusa d'en faire partie (1). Tacite, l'historien philosophe, nous retrace, au

(1) Tite-Live, au livre VI, raconte qu'une colonie romaine envoya un jour des ambassadeurs au Sénat, mais qu'il leur fut ordonné de sortir sur-le-champ de Rome sous peine de rébellion, sans avoir égard au droit de représentation. « Ne nihil eos lega-« tionis jus, externo, non civi comparatum, tegeret. »

livre III de ses *Annales*, l'indignation de Tibère quand il apprit que Tasari, un chef de pirates, lui avait envoyé une ambassade, et il traite d'arrogance la conduite de ce chef.

Sauf quelques exceptions, comme la députation à Antoine ou, plus tard, la célèbre entrevue entre Civilis et Cerialis sur le pont coupé de Wahal, les Romains ne reconnurent pas aux fauteurs et aux chefs des dissensions civiles le droit de leur envoyer des ambassades. Nous n'avions pas besoin, pour le savoir, que Gentilis nous dit que Catilina ne put jamais avoir de députés à Rome. Toutefois les révoltés, par un singulier détour, voyaient souvent ce droit reconnu en leur faveur. Les tribuns du peuple, messagers de la plèbe et ses défenseurs près de l'aristocratie, avaient, comme de véritables *legati*, un caractère inviolable et sacré, et ils trouvaient souvent, dans leurs fonctions, le moyen de faire parvenir jusqu'au Sénat les plaintes du peuple insurgé.

§ 3. — *Classification des agents diplomatiques.*

Les ministres publics avaient des caractères différents. Il y avait les Féciaux (*feciales*) (*caduceatores*) correspondant aux hérauts grecs, les ambassadeurs proprement dits (*Legati populi Romani*, *Oratores*), les personnes attachées à l'ambassade (*asseclæ*). Il y avait des ambassades sérieuses, et, à côté d'elles, une institution parasite, connue sous le nom de *legatio libera*.

On a souvent observé et nous avons remarqué que les anciens ne connurent point les légations permanentes. C'est ici le moment de rectifier ce qu'il y a de trop absolu dans cette remarque. Le collége des Féciaux n'était-il point une institution toujours vivante? « Sainte institution s'il « en fut jamais, s'écrie Bossuet dans sa troi- « sième partie du *Discours sur l'histoire univer- « selle*, et qui fait honte aux chrétiens à qui un « Dieu, venu au monde pour pacifier toutes cho- « ses, n'a pu inspirer la charité et la paix. » Cette institution contribua pour beaucoup à maintenir la pratique des règles et de la procédure dans la guerre. A cet égard, elle mérite le tribut de l'admiration; car la procédure fait éviter les emportements et les excès du premier moment; souvent, par le laps de temps qu'elle impose, elle force l'esprit à la réflexion et éloigne les projets téméraires. Mais l'institution des Féciaux ne put inspirer, comme l'a cru le grand Bossuet, l'esprit de charité et de paix aux peuples de l'antiquité. Ce qui inspira plus que les Féciaux de tels sentiments aux Romains, ce fut la religion elle-même; il n'était point permis d'engager une bataille pendant les fêtes de Saturne. On a vu là l'origine de la trève de Dieu au moyen âge: je serais assez porté à le croire. L'Église n'a-t-elle pas emprunté au paganisme le droit d'asile qui était attribué, dès le principe, aux temples des faux dieux et aux statues impériales?

Lorsqu'il ne s'agissait pas des cérémonies de la paix ou de la guerre, on avait recours à des ambassadeurs extraordinaires nommés par le Sénat et choisis dans son sein; plus tard, ils furent nommés par l'Empereur. Il en fut ainsi pour les négociations importantes, pour la conclusion des traités, et pour tous les cas d'arbitrage international dont Rome favorisa l'extension et où elle aimait tant à s'entremettre.

Je ne parle pas ici des otages, objet d'un gage odieux entre peuples, dont l'usage était, hélas! si fréquent dans l'antiquité et dont le nombre fut souvent considérable; on compta une fois, à la fin des Guerres puniques, trois cents des citoyens les plus qualifiés offerts à Rome par Carthage.

Les anciens connurent aussi des ministres publics dont les fonctions ont un certain rapport avec celles de nos consuls. On peut lire à ce sujet le travail de M. Tissot, *sur les Proxénies grecques et leur analogie avec les consuls modernes*. Mais c'est là une institution plutôt grecque qu'italienne, qui se pratiquait dans les *emporia* ou marchés à grains, situés dans les ports de la Méditerranée orientale. Les Romains ne paraissent point avoir favorisé son développement. D'ailleurs tout le monde sait qu'à Rome les étrangers avaient un juge spécial, le préteur pérégrin, qui tranchait leurs différends d'après le *Jus gentium*.

Un abus bien remarquable des légations existait dans les *Legationes liberæ* qui étaient tout à fait du goût des patriciens. Les sénateurs qui avaient quelque affaire dans les provinces ou hors de l'empire, comme une succession, une villa à visiter, un comptoir à contrôler, ne se contentaient point de prendre un congé du Sénat. Ils se faisaient donner le titre d'ambassadeurs ; ces légations fictives étaient appelées *liberæ* parce que ni la fonction, ni le temps, ni le lieu n'en étaient déterminés. C'était une légation sans affaire, ni commission publique. Mais il n'y avait pas là une distinction purement honorifique. Ce n'était pas un vain titre que recherchaient les patriciens, ces hommes d'un sens si pratique et économes parfois jusqu'à l'avarice. Ils voulaient, à l'aide de cette faveur, faire un voyage d'affaires ou de plaisir aux dépens de l'État. Quelquefois la *legatio libera* prenait le nom de *legatio votiva* lorsqu'elle avait lieu pour accomplir un vœu réel ou simulé. L'abus de ces légations onéreuses pour le trésor fut blâmé vertement par Cicéron : « N'est-ce pas une chose honteuse, dit le grand orateur au traité *De legationibus*, qu'une ambassade qui n'a pas pour objet le service de l'État ? Qu'est-ce qu'un ambassadeur sans instruction et sans aucun ministère qui se rapporte à la République ? » Pendant son consulat, il en fit restreindre la durée à un an, et, sans l'opposition déplacée d'un tribun, il eût même

réussi à supprimer complétement cet abus. La durée restreinte ainsi fut enfin fixée par la loi *Julia de legationibus* (*Suet. Cæs., c.* 42).

§ 4. — *Missions secrètes.*

L'emploi des messagers secrets et des ruses de guerre n'a jamais été fréquent chez les peuples encore en enfance; aussi n'est-il pas étonnant qu'un peuple fier comme les Romains, aux temps vertueux de la gloire républicaine, ait répudié son emploi dans la guerre. Ainsi les Romains n'estimèrent point la victoire du consul Servitius Pœpia sur Viriate parce qu'elle avait été achetée, et Tacite a pu consigner avec un certain orgueil : « *Non fraude neque occultis, sed palam et armatum populum romanum hostes suos ulcisci.*» Il y a dans cet éloge une grande part d'exagération et de vanterie nationale. L'insinuation incessante des Romains dans les affaires de leurs voisins, les semences de division qu'ils surent habilement y entretenir étaient déjà, sous la République, des moyens frauduleux : Et, sous la décadence qui suivit les beaux règnes de l'empire, on peut trouver plusieurs cas où les Romains eurent directement recours à la trahison et aux missions secrètes. J'ai déjà eu l'occasion de citer un auteur très-précieux pour nous, A. Marcellin. Dans son récit vif et piquant de l'expédition de Perse, il nous en fournit un

exemple intéressant, dans une circonstance où lui-même fut employé : « Il y avait en ce temps, « dit-il, un satrape de la Cordouenne soumis à « la puissance des Perses. Il s'entendait secrè- « tement avec nous, par la raison qu'ayant été « en otage en Syrie et entraîné par la douceur « des lettres, il souhaitait personnellement de re- « venir au milieu de nous. Je lui fus député « avec un centurion de confiance pour découvrir « plus exactement encore ce qui se passait. Dès « qu'il m'eut reconnu et reçu avec politesse, je « m'ouvris à lui sans témoin sur le motif de mon « voyage... Il me donna un guide sûr et fidèle... « pour me conduire à de hauts rochers éloignés « de là... Nous y passâmes deux jours entiers, « et le troisième jour, dès que le soleil parut, « nous vîmes la terre couverte d'innombrables « bataillons. » Comme on le voit il y a dans ce fragment un exemple curieux d'espionnage. Qu'est, en effet, le rôle d'A. Marcellin et du centurion qui lui fut attaché, sinon le rôle de deux espions ? Et qu'est-ce que ce satrape, sinon un traître qui s'entend secrètement avec l'ennemi et dont l'ennemi accepte les services occultes ? L'historien lui-même laisse percer dans son récit le sentiment de mépris que lui inspire la conduite de ce fonctionnaire ; et il l'attribue aux bons traitements et à la civilisation romaine. — Cet exemple n'est pas le seul que nous connaissions : Godefroy, dans son commentaire de la loi IX *Si*

quis, au titre *De legatis* Code Théod., parle d'une députation qui fut secrètement envoyée par un prince étranger à Valentinien. Et Cerialis n'aurait point vaincu Civilis retranché dans sa véritable position de Vetera, s'il n'eût accepté l'office de quelques transfuges qui, par des gués qui leur étaient connus, amenèrent deux ailes de cavalerie romaine dans les derrières de Civilis.

§ 5. — *Nombre des ministres.*

Aujourd'hui à la permanence des ambassades correspond l'unité de l'ambassadeur, sauf pour les négociations importantes comme le congrès de Rastadt à la fin du dernier siècle, ou, de nos jours, le traité de Francfort; chaque État a coutume d'entretenir des rapports avec un autre État par l'intermédiaire d'un seul ambassadeur. L'usage de l'antiquité, au contraire, était la pluralité des négociateurs respectifs. Quelle en était la cause? L'exemple des députés Lacédémoniens et du roi Démétrius, emprunté à l'histoire grecque par M. Egger, nous porterait à croire que les anciens voyaient dans cette collectivité une marque d'égards envers le souverain à qui était envoyée la députation. Peut-être aussi étaient-ils heureux de faire ressortir par la splendeur et l'importance de leur mission, la grandeur même de leur puissance et l'étendue de leur empire. Peut-être l'esprit méfiant de leur patriotisme se refusait-il à

l'idée d'un ambassadeur unique (1). Enfin, dans le temps où les ambassades étaient discontinues et volontaires, on évitait par là dans les négociations le retard qu'eût produit la mort d'un seul *legatus*. Mais d'autre part ce système présentait plusieurs inconvénients, et, avant tout, il augmentait les chances d'une divulgation indiscrète des affaires de l'État. Quoi qu'il en soit, le Sénat romain avait pour principe de n'envoyer presque jamais moins de trois ambassadeurs. Dix était le chiffre ordinaire. C'était le nombre officiel pour assister un général en chef. Les députations des Féciaux étaient moins considérables. Pour les préliminaires de la paix, on en vit rarement plus de deux envoyés vers l'ennemi (Tite Live, XXX, 43; XXVIII, 43).

§ 6. — *Choix des personnes.*

On est frappé quand on pense à quels devoirs est soumis un ambassadeur et combien la valeur de son choix importe à l'État. Les anciens ne négligèrent point cette partie de leur gouvernement et ils furent généralement très-habiles dans leurs choix. Lauterbach prétend qu'ils envoyèrent souvent de jeunes gens comme ambassa-

(1) Le système de la pluralité adopté par les Romains, a été conseillé par Philippe de Commines. Un ambassadeur peut ainsi, il lui semble, réparer les fautes ou suppléer aux négligences de l'autre.

deurs : « *Romani,* dit-il, *qui legationis mittendæ arbitri circumspectissimi fuerunt, etiam adolescentes misisse leguntur.* » Lauterbach fait ici évidemment une méprise; il confond les ambassadeurs avec les *legati provinciales* qui pouvaient se faire remplacer par leurs fils. Certes Démétrius qui s'irritait de l'envoi d'un seul ambassadeur par les Lacédémoniens se serait encore plus courroucé de l'envoi qu'eux ou d'autres peuples lui auraient fait d'un jeune ambassadeur, quand même celui-ci eût trouvé une réponse aussi heureuse que celle d'un envoyé français au Sultan (1). Le Sénat qui choisissait les *legati* P. R. dans son sein devait forcément les choisir d'un certain âge, et l'on sait d'ailleurs qu'à Rome aucune fonction publique ne pouvait être exercée avant quarante ans. D'autre part les Féciaux, obligés de subir un long noviciat, ne pouvaient parvenir à la dignité sacerdotale qu'à un âge déjà mûr. Ce n'est donc point parmi la jeunesse que Rome recruta ses représentants.

S'il s'agissait d'une mission militaire, les anciens avaient soin de nommer des hommes de métier ou de les adjoindre à l'ambassade.

En plusieurs occasions ils eurent même recours au ministère des femmes comme ambassadrices.

(1). « Je ne sache pas, répondit-il au sultan, que la barbe donne du courage et de l'esprit, et les boucs, plus barbus que les hommes, n'en sont pas pour cela plus prudents ni plus sages. » V. cette réponse piquante dans la dissertation de Lauderbach, *De nuntio.*

Sans remonter aux origines et à l'entremise des femmes sabines, on connaît la célèbre députation de Veturie et de Volumie à Coriolan ; et ne voit-on pas que Rome, dans les moments critiques, sut faire appel aux sentiments les plus divers, à l'intimidation, à la terreur comme aussi à l'amour de la famille?

Les Romains, si exigeants pour les qualités morales, ne craignaient pas d'envoyer des ambassadeurs difformes, surtout quand ces difformités provenaient de glorieuses cicatrices. C'est ce que nous prouve le trait suivant emprunté par A. Gentilis à Plutarque. Dans une ambassade on remarquait deux représntants dont l'un était difforme et l'autre avait le visage défiguré par des blessures. Caton s'en moqua par ce jeu de mots : « *Mittit populus romanus legationem quæ nec caput nec pedes habet.* »

L'éloge que nous venons de faire des Romains serait toutefois immérité s'il fallait attacher foi à un passage de Tacite au livre IV de ses Histoires, passage ainsi conçu : « *Magnam in senatu agitatam controversiam si electione an sortitione sumi legati debuissent, qui Vespasium occurrerent et quod pars vicerit sortiri legatos secundum vetera exempla voluerint.* » Mais Gentilis qui cite le fragment déclare que, malgré l'assertion de Tacite, il ne connaît point d'autre exemple d'un pareil choix de *legati;* et le silence des textes est d'autant plus significatif qu'il y est maintes fois

parlé d'autres fonctions pour la nomination desquelles le sort décidait. J'ajouterai qu'il ne s'agit pas ici d'une véritable ambassade, mais d'une simple députation à Vespasien.

A la fin de l'empire, quand les armées débordées ont perdu leur prestige, Rome tourne ses regards vers la seule force morale restée debout et qui puisse en imposer aux Barbares. On voit alors les assemblées provinciales, élevées par l'empereur à l'état de conseils nationaux, recourir à l'autorité de la religion et les princes de l'Église, commençant l'inauguration du régime municipal ecclésiastique, sont nommés par ces assemblées pour aller défendre les intérêts de leurs fidèles contre les ennemis du dehors; plus d'un, comme saint Épiphane, y expose sa vie et ne recule pas devant de longs voyages. Les évêques deviennent ambassadeurs; ils sont chargés de la rédaction des traités. On voit saint Épiphane et l'évêque de Marseille, Grœcus, revêtus de ce caractère, consentir la cession de l'Auvergne pour reculer une invasion universelle. On voit des archevêques, comme Laurentius de Milan, aller vers les rois barbares exercer leur ministère de protection. Bientôt même viendra le temps où un évêque de Ravenne, pour éviter de nouveaux désastres à l'Italie, réconciliera deux chefs barbares, Odoacre et Théodoric (1).

(1) V. sur l'influence des Évêques, sous l'époque franque, le traité de M. Garnier, *l'Origine du gouvernement français.*

§ 7. — *Pleins pouvoirs et instructions.*

Rome connut la distinction entre les simples ministres publics et les plénipotentiaires : ceux-ci ayant droit de faire *quod e republica fideque sua esset*, les autres obligés de suivre de point en point les prescriptions du Sénat. D'ailleurs Rome eut peu recours aux plénipotentiaires dont le choix exige une confiance aveugle dans la personne du *legatus*.

Rien de plus fréquent dans les chancelleries modernes que l'usage d'instructions écrites, expédiées par chaque puissance à ses représentants. Dans l'antiquité, où les ambassades n'étaient point permanentes, le même besoin ne se faisait pas sentir. Le fécial prononçait toujours la même formule et l'ambassadeur recevait de vive voix, avant son départ, les instructions du Sénat. Les lettres de créance étaient aussi peu utiles : car, s'agissait-il d'une ambassade envoyée par les ennemis, elle devait être annoncée à l'avance ; d'autre part les Féciaux étaient connus par leurs vêtements blancs et la couronne de verveine qui ceignait leurs fronts, les *legati* par leurs robes de pourpre ; toutefois les ambassadeurs étaient toujours porteurs de *litteræ* qu'ils devaient remettre au souverain vers qui ils étaient envoyés. Nous lisons dans Aulu-Gelle que « Fabius dux lega-« tionis dedit ad Carthaginienses epistolam ubi

« scriptum fuit populum Romanum misisse ad « eos hastam et caduceum, signa belli aut pa- « cis... » Ammien Marcellin dit en parlant des *legati :* « Ils présentèrent les lettres de l'empe- « reur. » Nous possédons une constitution de Valentinien à Victor « dux Ægypti », relative aux nations voisines de l'Égypte et insérée au code Théodosien. Cet empereur veut que leurs ambassadeurs, dès qu'ils sont arrivés aux frontières de l'empire, fassent viser leurs lettres de créance : « Cum legati gentilium venerint, obsignari eo- « rum tabulas oportet. » Et Valentinien ne voulut point écouter les ambassadeurs qui se disaient secrètement envoyés, parce qu'ils n'en avaient pas de preuve écrite. Enfin pour mieux faire ressortir l'usage constant des *litteræ,* je citerai quelques extraits de Petrus Magister : « (Valerianus) « ad eum (ad Saporem) mittit cum litteris quibus « eum orabat... » et de Priscus : « Attilas... *lit-* « *teras* ad imperatorem scripserat... Edecon in « palatium admissus, imperatori litteras Attilæ « reddidit. »

§ 8. — *Sauf-conduit.*

Il arriva plusieurs fois que les *legati* d'un peuple vers un autre, durent traverser le territoire de la République. Lorsque cette ambassade était étrangère aux Romains, ceux-ci lui accordaient librement le passage. Si parfois ils s'écartèrent de ce principe, ce fut par crainte d'une alliance

secrète fomentée contre eux : par ce motif, ils arrêtèrent les envoyés de Philippe à Annibal, bien que Philippe ne fût point alors leur ennemi déclaré. Encore ces *legati* furent aussitôt relâchés (Justin., liv. XXIX, chap. 24).

§ 9. — *Cérémonial diplomatique* (1).

Il serait intéressant de bien connaître le cérémonial diplomatique usité chez les anciens, j'en dirai quelques mots. Lorsqu'une insulte avait été faite à la dignité nationale, plusieurs féciaux étaient députés pour en demander réparation. L'*orator* ou *paterpatratus* qui prononçait la sommation marchait la tête couverte d'un voile blanc de laine et ceinte d'une couronne d'herbes cueillies au Capitole. Le voile était le symbole de la justice, sa blancheur signifiait la foi, et les herbes du Capitole rappelaient la patrie; si les féciaux ne pouvaient obtenir la réparation, en signe de rupture, ils se déchiraient les vêtements, s'en retournaient à Rome et rendaient compte de leur mission au Sénat; discussion s'engageait, puis la guerre était déclarée. C'était encore aux féciaux à en porter la déclaration, une ambassade sacer-

(1) Le cérémonial diplomatique a été observé scrupuleusement en tous temps et chez tous les peuples, même sauvages. On peut lire, à ce sujet, dans l'ouvrage si intéressant du capitaine Speke, le récit de son séjour à la cour de Mtesa, roi du Ganda (V. *Les Sources du Nil*, voyage des capitaines Speke et Grant, abrégé par M. Belin de Launay).

dotale se rendait donc près du peuple hostile, trente-trois jours au moins après la demande de réparation, et là, le *paterpatratus* lançait une pique dans le camp ennemi en prononçant une formule consacrée (1). Dans la suite, cette démarche fut remplacée par une cérémonie symbolique près du temple de Bellone. Les féciaux participaient aussi aux cérémonies de la paix et faisaient pour son rétablissement des démarches officielles; lorsque la paix était conclue à Rome, la cérémonie avait lieu sur la voie Sacrée ou dans le temple de la Concorde, les envoyés ennemis se présentaient avec des rameaux d'olivier : Dumont, dans la préface du Corps diplomatique, a retracé l'effigie d'une médaille représentant ainsi deux envoyés qui demandent la paix à Auguste. Le chef des féciaux, le *paterpatratus*, prêtait serment au nom du peuple romain, et le traité devenait sacré. Pour le célébrer on faisait le sacrifice d'une truie (Suet. Tibère, ch. 25) : « Fœdus in foro icit. Porca cæsa « ac vetere fecialium præfatione adhibita. » Cet usage n'était pas spécial aux Romains et on le trouve chez les Hébreux.

Sous le Bas-Empire, ces anciennes pratiques disparurent avec le paganisme. La relation de

(1) Ex. : Quod populus Romanus homines que populi sammitum adversus populum Romanum bellum fecere deliquereque, quodque populus Romanus enim populo Sammitum hominibus que Sammitibus bellum jussit, ob eam rem ego populusque Romanus populo Sammiti hominibusque Sammitibus bellum indico facioque.

Priscus, si intéressante à tant de rapports, nous permet de suivre par la pensée les règles du cérémonial diplomatique à la cour de Byzance. Les ambassadeurs étaient introduits par le « magister « officiorum. Legatos Enphemis introduxit. Is « magistri officiorum dignatem adeptus. » Une fois introduits, ils présentaient leurs salutations à l'empereur et lui remettaient les titres de leur souverain. « (Edecon in palatium admissus im- « peratori litteras reddidit. » Si ces *litteræ* n'étaient point écrites en grec, on les traduisait séance tenante devant l'empereur. « His litteris « lectis, digresso Edecone cum Bigula qui ea « quæ Attilas verbis imperatori denuntiari vo- « luit interpretaturus venerat, etc... » J'aurais été curieux de savoir par quels signes les *legati militares* (parlementaires) se faisaient reconnaître. Malheureusement mes recherches sur ce point sont demeurées infructueuses. La lecture d'A. Marcellin m'a cependant prouvé que les anciens se servaient, comme nous, de signaux à la guerre, et j'ai lieu de présumer que cet usage devait aussi exister quand se présentaient des parlementaires.

Souvent dans le langage moderne, on dit qu'un homme est livré pieds et poings liés à son ennemi, c'est là aujourd'hui une métaphore; c'était autrefois une triste réalité. Lorsqu'il s'agissait de livrer un coupable à un peuple étranger, les féciaux le conduisaient au camp ennemi. Ils or-

donnaient de le dépouiller de ses vêtements et de lui lier les mains derrière le dos. Puis ils le remettaient ainsi les poings liés (1). Tel fut le sort réservé au consul et aux tribuns qui avaient subi la honteuse capitulation des Fourches Caudines. Des voix éloquentes ont justement flétri ces pratiques inhumaines de l'antiquité (2).

§ 10. — *Archives.*

Les traités de paix, une fois conclus et signés, étaient déposés dans le trésor public par les soins des questeurs. C'est du moins ce que nous laisse entendre un décret cité plus haut, en faveur des Juifs. Ils étaient transcrits sur des tablettes qui se pliaient en deux et numérotées dans des armoires ou cassettes. Quelque valeur qu'on doive attacher à ces renseignements, il est certain qu'au Capitole étaient rassemblées les archives de l'État; grâce à cela, furent sauvés un grand nombre de traités lors de l'incendie de Rome par les Gaulois. Plus tard, Vespasien qui reconstruisit le Capitole put encore y rassembler trois mille tables de bronze contenant les actes publics les plus

(1) Barbeyrac, dans ses notes sur *Grotius*, rapporte un passage de Nonius Marcellus où se trouve consigné un fragment de Varron, relatif à cet usage. Voici : Idem (Varro), L. III, De « vita populi Romani : Si cujus legati violati essent, qui id « fecissent, quamvis nobiles essent, uti dederentur civitati « statuerunt, venialesque viginti, qui de his rebus cognosce- « rent, judicarent et statuerent, constituerunt.

(2) Le réquisitoire de M. Dupin dans l'affaire Jauge.

anciens. Mais il ne paraît pas que l'érudition des Romains ait su tirer parti de si précieuses richesses, et il fallait que de son temps, Polybe vînt de la Grèce pour lire, dans le Capitole, les traités faits jadis entre Rome et Carthage, tous actes dont l'existence n'était pas même soupçonnée par ceux qui pouvaient les consulter chaque jour.

Rome n'était pas la seule ville qui possédât des archives. Les villes grecques en avaient de semblables, sous le nom de γραμματεῖον, et M. Egger (1) a consacré un chapitre de son ouvrage aux documents extraits des archives de la ville de Téos et concernant son droit d'asile. Peut-être aussi viendrait-elle des archives de l'antique Gênes, cette table d'airain contenant une sentence arbitrale des Romains dans un différend entre les Génois et leurs voisins, tablette dont parle Dumont, et qui, d'après lui, se trouverait dans une église de Gênes.

§ 11. — *Devoirs de l'ambassadeur.*

Le premier devoir de l'ambassadeur est la discrétion. « Quand on veut exécuter un projet, disait Amilcar, il n'en faut parler à personne; car il n'est pas d'homme assez maître de lui-même, pour garder un secret et l'ensevelir dans le silence; au contraire plus vous recommandez de ne point le révéler, plus on désire le faire connaî-

(1) *Études historiques*, page 250.

tre. Chacun croit l'avoir seul appris d'un autre, et il est bientôt divulgué. » On ne pourrait mieux faire ressortir l'importance de ce devoir si essentiel à l'ambassadeur et la difficulté de l'observer. Aussi les anciens comme les modernes avaient-ils voulu le sanctionner par une pénalité sévère. Assimilant aux transfuges les ambassadeurs qui trahissaient les secrets de l'État, ils les condamnaient à la peine du feu ou de la pendaison. « Tranfugæ ad hostes vel consiliorum nostrorum « renunciatores aut vivi exuruntur aut furcæ « suspenduntur » (loi 38 § 1 ff. *De pœnis*). Les Romains poussaient même très-loin le sentiment de la discrétion et du secret diplomatique. Et quand les ministres d'Attila demandèrent aux envoyés byzantins le but de leurs missions, ceux-ci en témoignèrent une vive indignation. « Nos vero « obtestari, dit Priscus, nusquam hanc legem « legatis impositam ut mandata edant et palam « faciant, antequam eos ad quos missi sunt adie- « rint, et in conspectum eorum venerint. Neque « hoc Scythas nescire qui sæpe numero legatos « ad imperatorem miserint. »

Un autre devoir non moins important des ambassadeurs est la fidélité et l'intégrité dans leur mission, la corruption était punie par la loi 1 pr. ff. *De lege julia repetundarum* (48, 11). On a discuté pour savoir si, comme en Grèce, il était défendu aux ambassadeurs romains de recevoir des présents de l'étranger, je n'ose me prononcer;

en tout cas, les envoyés étrangers à Rome recevaient souvent des cadeaux du gouvernement romain (1).

« Chez les Grecs, nous dit Quintilien au chap. 4 du livre VIII de ses Institutes oratoires, on intentait souvent des actions sérieuses contre ceux qui s'étaient mal acquittés d'une ambassade, et on examinait souvent en droit, s'il est permis ou non à un envoyé de dépasser son mandat et jusqu'où ce mandat peut s'étendre. » Les Grecs avaient pour cela un tribunal, le Conseil amphyctionique; à Rome, d'après une loi qui remontait à Numa, le tribunal des féciaux avait connaissance de tous les délits relatifs à l'exercice du droit d'ambassade (Denys d'Halicarnasse, *Antiquités romaines*, II, 72). Mais il ne paraît pas, d'après les historiens, que ces délits donnèrent lieu à Rome à de fréquents procès. Ils fournissaient plutôt des sujets de déclamation aux écoles des rhéteurs; c'est probablement à ce genre de travaux que Cicéron emprunte les exemple cités dans son traité *De inventione*, exemples tirés de l'histoire, et qui, avant de devenir des sujets de déclamation, avaient pu, soit devant le Sénat, soit devant le tribunal des féciaux, donner lieu à de

(1) V. p. ex. *Histoire de France*, par M. Guizot, p. 36 : On y verra comme présents offerts à des députés Gaulois deux colliers d'or, cinq vases d'argent, deux chevaux caparaçonnés, des habits romains pour toute leur suite. V. aussi le même ouvrage à la page 51.

sérieux débats. Aussi croyons-nous utile de les reproduire ici.

Le 1er exemple concerne bien le droit des gens, mais il n'a pas trait directement au devoir des ambassadeurs. Il s'agit d'un général qui, enveloppé par les ennemis et dans l'impuissance de s'échapper, capitule et convient d'emmener des soldats avec armes et bagages. Ce général doit-il être accusé de lèse-majesté ? Tel est le plaidoyer dont s'occupe Cicéron ; mais on comprend que si pareille imputation devait être portée contre le général, la même accusation pouvait être dirigée contre ses complices, les *legati militares* qui avaient débattu avec l'ennemi les conditions de la capitulation.

Dans le 2e exemple, Cicéron suppose que les Rhodiens ont envoyé des ambassadeurs aux Athéniens. Les questeurs n'ont point remis à ces députés l'argent dont ils avaient besoin; ils ne sont point partis, disant qu'ils n'avaient point reçu des questeurs les frais de voyage qui doivent se prendre sur le trésor public. Devaient-ils partir ? Chargés d'un mandat public avaient-ils dans cette faute des questeurs une raison suffisante pour se dispenser de remplir leurs devoirs ? Telle est la cause que Cicéron suppose déférée aux tribunaux, et qui eût pu aussi bien se présenter à Rome que dans l'île de Rhodes.

Enfin dans le 8e exemple, il examine si un homme de la suite d'un ambassadeur doit être

traité comme son chef et livré comme lui à l'ennemi, bien qu'il n'ait aucun caractère officiel et public; tel est le sujet que lui fournit un trait de l'histoire romaine. Lors du traité conclu avec les Samnites, un jeune homme de famille patricienne tint la victime (*porcam sustinuit*) par ordre du général. Le Sénat refusa de ratifier le traité : le général fut livré à l'ennemi. Un sénateur proposa de livrer aussi celui qui avait tenu la victime : Cicéron examine ensuite quel réquisitoire avait pu faire le sénateur et quel plaidoyer aurait pu être prononcé en faveur du jeune patricien.

§ 12. — *Droits et prérogatives de l'ambassadeur.*

Nous avons eu peu de choses à dire sur les devoirs des ambassadeurs, les documents sont plus riches en ce qui concerne leurs droits; grâce aux historiens, on peut embrasser dans son ensemble la doctrine qu'à cet égard pratiquaient les Romains. Parmi les prérogatives du corps diplomatique, il en est trois qui attirent surtout l'attention : je veux parler de l'inviolabilité, de l'exterritorialité et des droits honorifiques. Ces trois prérogatives existaient dans l'antiquité.

Rome reçut toujours avec de grands honneurs les envoyés des autres peuples. Ils voyageaient aux frais de la République. Le *cursus publicus* les amenait dans la capitale. On les logeait dans

des maisons spécialement affectées à cet usage ou dans les hôtels garnis que louaient pour cela les questeurs. Hors de Rome, l'hospitalité leur était offerte par le *parochus*. Dans l'intérieur de la ville, les empereurs leur offraient des repas somptueux et des fêtes magnifiques (1). Au théâtre, ils occupaient la place des sénateurs. Au reste, Rome ne faisait en cela que suivre l'usage général d'alors, et les nations alliées rendaient aussi de grands honneurs à ses représentants. Elle-même les défrayait de tout jusqu'à ce qu'ils eussent atteint les limites de son empire. Les ambassadeurs, à Rome, avaient aussi le privilége de porter l'anneau d'or dans le temps où les sénateurs et les chevaliers n'avaient pas encore ce droit (2). Ils avaient un vêtement distingué. Selons quelques-uns, il était de pourpre dans les négociations politiques. C'était au contraire, une robe blanche, quand il s'agissait de devoirs de politesse et de convenance internationale.

Les priviléges extérieurs ont déjà leur importance, car ils marquent des égards mutuels et la reconnaissance de la souveraineté des nations. Toutefois, ils ont peu de valeur à côté du grand principe d'inviolabilité qui fait la base du droit

(1) Ces priviléges étaient aussi accordés aux princes de l'Église députés par chaque province et réunis en conseil. A Nicée, on fournit aux évêques assemblés et à leur suite toutes les choses nécessaires par ordre de l'empereur. V. à ce sujet l'*Histoire de l'Église*, par Rhorbacher.

(2) Pline, liv. XXII, c. 3, et liv. XXXIII.

des gens. Les Romains ont été très-rigoureux dans l'observation de cette règle. Leurs lois ont toujours défendu de manquer de respect aux ambassadeurs, et cela sous les peines les plus rigoureuses. La loi Julia, qui forme le dernier paragraphe du titre *De legationibus*, au Digeste, frappait ceux qui faisaient quelque injure aux *legati hostium*, et les coupables étaient abandonnés à la discrétion du peuple offensé dans la personne de ses représentants. On trouve dans les Annales de Rome plusieurs exemples de l'application de cette peine. Qu'il me suffise de citer deux traits de l'histoire rapportés par Rollin : d'abord, la condamnation de M. Myrtilius et de L. Manlius, qui, accusés d'avoir porté la main sur des ambassadeurs carthaginois, leur furent livrés par ordre du préteur de la ville ; et surtout l'exemple des ambassadeurs d'Apollonio qui, dans une querelle, furent insultés par de jeunes sénateurs. Le Sénat livra les coupables, sans avoir égard même à leur dignité, car l'un d'eux était édile.

Rome, fidèle à respecter l'inviolabilité des *legati hostium*, exigea la réciprocité dans ses rapports internationaux. Plus d'une guerre fut déclarée comme seule sanction possible de ce principe. Tel fut le cas de Fidene, qui se rangea du côté des Veiens, et, après sa révolte, eut l'audace de tuer les ambassadeurs romains. Mais une fois la satisfaction obtenue, Rome aimait à se signaler par une générosité grandiose. Ainsi, les

ambassadeurs romains ayant été maltraités par les Carthaginois, on amena à Scipion les envoyés de Carthage, et on lui demanda quel traitement il leur infligeait. Il répondit qu'il ne ferait rien qui pût ressembler a l'odieuse conduite de Carthage envers les délégués romains.

L'inviolabilité diplomatique parut tellement sacrée aux anciens, qu'ils reconnurent la nécessité de l'observer, même envers les ennemis, et nous lisons dans la huitième Verrine de Cicéron : « Legatorum jus divino humanoque vallatum « est præsidio, cujus tam sanctum et venerabile « nomen esse debet ut non modo inter sociorum « jura sed et hostium tela incolume versetur. » Comme on le voit, même après la déclaration de guerre, Cicéron enseigne que le principe doit être respecté.

Le corollaire le plus direct de l'inviolabilité est l'exterritorialité, et surtout le droit pour les *legati* d'être exempts de la juridiction du lieu où ils sont envoyés. Les textes abondent sur ce privilége. Je sais bien qu'ils ont trait aux *legati provinciales*, mais ils me semblent applicables *a fortiori* aux ambassadeurs, comme le prouve l'exemple des députés de Tarquin (1). J'en parlerai plus loin, dans le second chapitre. Je dois cependant regretter que Cicéron n'ait pas traité plus longue-

(1) Dalloz se plaint que les lois romaines ne s'expliquent pas clairement sur la question de savoir si les ambassadeurs sont soumis à la juridiction du pays où ils sont envoyés.

ment, dans son Traité des inventions, les questions de récusation, et qu'il ait omis de signaler des exemples de ce genre de causes. Il eût vraisemblement parlé des ambassadeurs. On peut aussi appliquer aux ambassadeurs les règles concernant les absents *reipublicæ causa*, telles que les actions publicienne et contre-publicienne.

Enfin, il est un texte sérieux que je dois signaler : c'est la loi 8 C. *de Vectig. et Commiss.*, constitution du Bas-Empire adressée par Gratien et Théodose au *comes sacrarum largitionum*. Elle est relative aux *legati gentium devotarum*, c'est-à-dire aux envoyés des nations alliées ou tributaires. Elle les soumet à l'impôt pour les marchandises importées par eux sur le territoire de Rome, mais leur donne le droit de franchise pour celles qu'ils exportent : « Quas vero ex Ro-
« mano solo ad propria deferunt has habeant a
« præstatione immunes ac liberas. »

Les diverses prérogatives que nous venons de signaler rapidement n'étaient point réservées au chef de la mission. Elles étaient données à sa suite, composée des ambassadeurs et des simples comites, ainsi qu'on peut le voir dans la loi 7, ff. *ad legem Juliam de vi publica*, 48, 6 (*legato oratores, comitisve*). Les bagages eux-mêmes étaient inviolables.

§ 13. — *Politique romaine.*

Après avoir examiné quels furent le caractère

et les fonctions des agents de la politique romaine, ce serait le moment de nous demander quelle fut cette politique en Italie et hors de l'Italie. Mais jamais question n'a plus divisé les historiens et les philosophes. D'un côté, Duaren et Mommsen ont fait l'éloge de cette politique, Duaren attribue à la bonne foi des Romains leur prodigieuse fortune. Mommsen dit que la politique de Rome ne fut point inspirée par un but d'avarice, d'ambition ou de conquête, mais par le droit de légitime défense. Bossuet a aussi chanté les vertus des Romains. Dernièrement encore, M. Achille Morin (1) opposait à la perfidie grecque et aux procédés carthaginois la maxime romaine : « Etiam hosti fides servanda. » Mais Montesquieu, qui à lui seul vaut toutes les autorités, a été très-sévère dans son appréciation. Au chap. 6 de la *Grandeur et Décadence des Romains,* il montre leur mauvaise foi lorsqu'ils détruisirent Carthage. Il fait voir l'esprit insinuant et orgueilleux du Sénat, et il flétrit ses agissements trompeurs : « Leur coutume étant de parler en maître, leurs « ambassadeurs, qu'ils envoyaient chez les autres « peuples qui n'avaient point encore senti leur « puissance, étaient sûrement maltraités; ce qui « était un prétexte sûr pour faire une nouvelle « guerre. » Machiavel a donné à la politique romaine des éloges qui se fondent sur des considé-

(1) V. le livre de cet auteur : *Les lois relatives à la guerre.*

rations pratiques, et il y en a une notamment, « que les promesses forcées peuvent se rompre ; « mêmement celles qui regardent et concernent « le bien public, si tost que la force est passée, « peuvent estre violées sans crime de celui qui « le fera. »

§ 14. — *Influence du droit romain sur le droit des gens moderne.*

L'influence du droit des gens romain sur le droit des gens moderne fournirait un beau sujet d'étude qui demande, hélas ! une plume plus habile que la nôtre. L'analyse des auteurs modernes en fournirait la base naturelle. En effet, les publicistes peuvent être divisés en deux écoles : une école historique et une école dogmatique. Dans celle-ci, le droit romain n'a exercé qu'une autorité très-indirecte. Il n'en est pas de même pour la première école, à laquelle appartiennent les Machiavel, les Gentilis, les Grotius, les Bynkersoek et les Wattel (1). Il serait trop long d'énumérer ici toutes les citations que ces écrivains ont empruntées aux lois de l'ancienne Rome pour en faire la base de leur doctrine. Qu'on me permette cependant de citer la char-

(1) Cependant Wicquefort, qui appartient à la seconde école, semble avoir peu ressenti l'influence du droit romain : cela tient peut-être à la forme de son ouvrage, rédigé sous forme de mémoires.

mante préface que Machiavel a placée en tête de ses discours sur l'état de guerre et de paix :

« Souventefois, j'ay considéré en moy même « l'honneur étrange que l'on porte à l'antiquité, « voire jusques à rachapter à gros deniers un « fragment d'une vieille image, que l'on garde « après en cabinet comme une précieuse relique ; « l'on montre aux gens par grande excellence, « et ceux du mestier se tienne bien fiers d'en « avoir la vüe pour y prendre patron. D'autre « part, je me suis grandement esbahy de nous « voir quasi adorer les hauts faits et vertueux de « tant de royaumes, républiques anciennes..., « et ne voir personnes qui preigne peine de les « ensuyvre... D'où vient cela? Je crois qu'il pro- « cède en partie de la couardise, vilainie et las- « cheté à laquelle nous sommes venus par la « nourriture de notre temps, trop délicate et « ambitieuse ; en partie par ignorance d'histoire « et faute de n'en lire les livres ou de ne les en- « tendre au fond et bien savourer et gouster ; « car la plupart de ceux qui les manient ne « cueillent que la fleur tendre des amours, des « armes, morts, triomphes et accidents divers « qui s'y voient; laissent le fruit principal de « leurs moyens et prudentes conduites dans « leurs affaires, que surtout il faut connoître et « user au besoing, etc... Mon entreprise tend, « en somme, à faire ouverture du moyen qu'il « convient à tenir pour tirer profit de l'histoire. »

L'impulsion donnée par Machiavel fut suivie par les publicistes qui vinrent après lui. Lisez par exemple Wattel, le plus sobre en réminiscences historiques : vous y verrez, à chaque chapitre de son livre, l'influence du droit romain manifestée par un trait de l'histoire de ce peuple. Il est évident que Wattel a emprunté aux usages et au droit diplomatique des Romains ses théories sur le traitement à infliger aux ambassadeurs suspects ou conspirateurs, sur les représailles envers l'ambassadeur ennemi, sur les limites de l'inviolabilité, sur les missions secrètes, etc. Et si l'on pense que ces écrivains ont pu, à bon droit, être appelés les créateurs du droit des gens moderne, comment douter après cela que le droit romain ait exercé sur la législation internationale une influence considérable (1)? Ne possédons-nous pas un mémoire de l'abbé Barthélemy sur le partage du butin chez les anciens, mémoire qui lui fut demandé par lord Stanley, lors des débats que soulevèrent les fortunes des généraux des Indes? Et les écrivains contemporains qui ont cherché dans les souvenirs de l'histoire antique les principes et la pratique de la diplomatie se sont-ils donc proposé un but abstrait d'érudition?

(1) M. Faustin-Hélie (t. II, p. 528, l. c.), exposant le système le plus large qui ait été enseigné sur l'inviolabilité des ministres publics, dit que ce système, enseigné dans les temps modernes par Bynkersoek, Grotius, etc..., « paraît avoir pris sa source dans un texte de la loi romaine, *Sancti habentur legati.* » (Liv. XVII, *De legationibus.*)

Non, eux-mêmes le reconnaissent, ils ont voulu. « propager des notions plus justes sur un sujet « toujours digne de l'attention des légistes, « surtout ceux qui sont mêlés à la pratique du « droit des gens. » C'est que, de quelque côté qu'ils se retournent, ils aperçoivent la chaîne qui relie les temps. « On ne me prêtera pas, dit « M. Egger, l'ambition de m'ériger en avocat « consultant des parlements et des princes, sur « des matières de droit public. Seulement je « pense et je voudrais avoir montré dans ce livre « que les exemples de la politique ancienne peu- « vent encore aujourd'hui éclairer le gouverne- « ment des sociétés (1). »

(1) Page 12 de la préface de ses *Études historiques*.

CHAPITRE II

DROIT MODERNE

Pour compléter notre étude sur cette partie du droit international, nous allons faire un exposé rapide des droits d'ambassade chez les modernes.

Et d'abord, d'où vient ce mot d'ambassade? Son origine espagnole nous fait reporter à une époque où la prépondérance dans les deux-mondes appartenait à une nation bien déchue de nos jours. Faudrait-il en conclure que les ambassades permanentes auraient leur origine en Espagne? Nous avons dit ailleurs quelles étaient les raisons qui nous écartaient de cette opinion et qui nous faisaient penser que nous étions redevables de cette institution à l'Italie. M. Jules Grenier et M. Wheaton ont traité d'une façon intéressante cette question historique. Je crois donc inutile d'y insister. Je ne chercherai pas non plus à fixer la date précise où ont été introduites les premières ambassades permanentes. Wicquefort fait remonter cet usage au cours du xve siècle. Cette date semble probable et coïncide heureusement avec la conquête de Constantinople par les Turcs, la découverte de l'Amérique, les guerres d'Italie et la guerre de Cent-Ans, qui

ont bouleversé les institutions et la configuration de l'Europe. Et toutefois, il y avait déjà longtemps que les papes avaient près des rois de France et des empereurs de Constantinople des envoyés sous le nom de *responsales*, puis sous le nom de légats. Il est vrai que ces missions concernaient les affaires religieuses, et qu'à ce titre, Wicquefort a pu ne pas en tenir compte. Peut-être aussi, son silence a une raison beaucoup moins honorable. Quiconque a lu le *Mémoire touchant les ambassadeurs* a pu facilement se convaincre de la haine que son auteur nourrissait contre le catholicisme ; Wicquefort, en effet, reproche à l'Église de s'être interposée dans les affaires publiques internationales. M. de Falloux a fait justice de toutes les calomnies de ce genre échappées à la plume des écrivains protestants et libres penseurs. Avec sa haute raison, et l'histoire en main, il a montré la sagesse des conseils émanés du Vatican, le rôle bienfaisant de la diplomatie pontificale et la persévérance de la lutte gigantesque soutenue par les papes contre l'Islamisme, même après la victoire de Lépante, — pendant que le protestantisme, sous prétexte de liberté, jetait le trouble dans les États, armait la moitié des princes chrétiens contre l'autre, et, sans souci du danger véritable, promenait la guerre d'un bout à l'autre de l'Europe (1). Qui

(1) V. l'*Histoire du pape saint Pie V. Passim* et surtout la préface.

donc a rendu le plus de services à la civilisation ? Ou Luther écrivant que c'était un péché de combattre les Turcs, ou Pie V prouvant à Lépante que les flottes ottomanes n'étaient pas invincibles ?

Quoi qu'il en soit, nous acceptons comme vraie la date de Wicquefort, en ce qui concerne la France. Nos rois furent, parmi les princes séculiers, les premiers qui donnèrent à la diplomatie une impulsion régulière et cultivèrent avec fruit cette science née sur les côtes de la Méditerranée et de l'Adriatique. Louis XI avait des envoyés permanents auprès du roi d'Angleterre et du duc de Bourgogne. Mais si les droits des ambassadeurs, peu respectés au moyen âge, furent déjà reconnus vers le xve siècle, si l'on connut alors les légations permanentes, si au xvie siècle fut créé un ministère des affaires étrangères, ce fut cependant au xviie siècle que les institutions prirent un développement général. La paix de Wesphalie, en assurant sur des bases solides l'équilibre des nations, en poussant les peuples, vers le commerce, accomplit cet heureux résultat, et nécessita la création de légations permanentes dans toutes les cours de l'Europe.

Aux termes d'un règlement du 19 mars 1815 et du protocole d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818, les agents diplomatiques se divisent en quatre classes, savoir :

1° Celle des ambassadeurs, légats ou nonces ;

2° Celle des envoyés, ministres ou autres, accrédités auprès des souverains ;

3° Celle des ministres résidents ;

4° Celle des chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des affaires étrangères (1).

Les ambassadeurs, les légats et les nonces ont seuls le caractère représentatif, c'est-à-dire qu'en principe au moins ils sont censés représenter la personne de leur souverain, ont droit aux mêmes honneurs et peuvent traiter personnellement avec le souverain près duquel ils sont accrédités. Mais les usages de l'Europe ont singulièrement amoindri ce principe, et l'on peut dire qu'aujourd'hui l'envoi d'ambassadeurs est une question de faste et de luxe. C'est ainsi que les États-Unis, par économie, n'entretiennent pas un ambassadeur. L'Angleterre en a trois : un à Paris, un à Saint-Pétersbourg, un à Constantinople ; c'est en effet aux relations avec ces trois cours que l'Angleterre attache une importance exceptionnelle. La France est l'une des puissances qui envoient le plus d'ambassadeurs. Elle en a sept : un à Londres, un à Vienne, un à Rome, un à Berlin, un à Constantinople et un à Saint-Pétersbourg. Une nouvelle ambassade vient d'être créée près de la Confédération Helvétique (décret du 1er décembre 1872). Les têtes couronnées et les États jouissant des honneurs royaux ont seuls le

(V. Bluntschli, *Droit international codifié*, 171.

droit d'envoyer des ambassadeurs. Une prérogative qui est maintenue à l'ambassadeur consiste dans le droit de se couvrir devant le prince ; ce droit est un corollaire du caractère représentatif. Longtemps nos rois le refusèrent aux ambassadeurs suisses et aux ambassadeurs des princes électeurs.

Les autres agents diplomatiques diffèrent entre eux par l'étendue de leurs pouvoirs, mais ils ont cela de commun qu'ils ne représentent pas leur souverain en dehors des affaires dont ils sont chargés. La création de ces classes distinctes d'agents diplomatiques n'est pas due au congrès de Vienne. Elle remonte à l'ancien régime et a été introduite pour épargner les frais si coûteux d'ambassade, et aussi pour éviter les contestations entre les ministres des différents princes, surtout pour le rang. Nous dirons un mot de ces contestations lorsque nous nous occuperons de la préséance.

Le réglement de 1815 (art. 4) déclare que les envoyés diplomatiques en mission extraordinaire n'ont à ce titre aucune supériorité de rang. Il paraît que les usages contraires ont persisté, et qu'à cause de cela, la plupart des ministres en mission permanente prennent le titre d'envoyés extraordinaires.

Parlerons nous des honneurs dus aux ambassadeurs? Une nation leur doit les marques de respect et les égards. Elle ne leur doit point de fêtes. Beaucoup croient encore que les prodiga-

lités du faste sont indispensables à l'éclat du trône ou de l'État. Il nous semble qu'une nation puissante n'a pas un besoin absolu de ces sortes d'apparats. « Dieu ne me punira pas, disait un grand pape, d'avoir dérobé un festin aux envoyés des princes, mais il me fera rendre compte des nécessiteux qui sont ses propres membres. »

Les auteurs ont presque tous examiné la question de savoir si le droit de légation est une obligation parfaite, ou si, au contraire, elle ne l'est pas.

En pratique, le droit de légation est un droit imparfait, basé sur des rapports de convenance et de politesse, et, comme l'observe Wheaton, « il doit recevoir des modifications en raison de la nature et de l'importance des relations à entretenir entre les différents États par le moyen des rapports diplomatiques. »

Ceci posé, demandons-nous à qui appartient le droit d'envoyer des ministres publics? Aux États souverains et à eux seuls. Mais qu'entendre par État souverain? Grotius n'en trouve pas de meilleure définition que celle qui est donnée par Virgile au livre VII de l'Énéide :

Omnem equidem sceptris terram quæ libera nostris
Dissidet, externam reor.

Quelque bonne que semble cette définition à Grotius, elle n'est ni assez claire, ni assez explicite. Et les exemples de l'histoire ont plus d'une fois montré qu'il était assez difficile de déter-

miner le caractère de la souveraineté. Ainsi on s'est demandé si ce droit devait être reconnu à un État tributaire, à un État faisant parti d'une Confédération, à une ville qui porte bannière, à un souverain dépossédé. Les publicistes se prononcent, en général, en faveur de ce droit. Tel est l'avis de Vattel et de Merlin. Celui-ci fait d'ailleurs remarquer avec raison que, pour l'État confédéré, il faut s'attacher à la nature de chaque Confédération et à l'acte qui la constitue. C'est ainsi que le droit de légation était reconnu à chaque État de la Confédération des Provinces unies, et est, au contraire, refusé à chaque État des États-Unis d'Amérique. Napoléon lui même permit à son frère Jérôme, roi de Westphalie, d'avoir des ambassadeurs à Paris, à Vienne, à Pétersbourg, à Berlin et dans les autres capitales de l'Europe, et Cassel possédait une représentation de ces cours (V. *l'Allemagne sous Napoléon* 1er 1804-1811, par Alfred Rambaud). L'empereur voulait attester par là l'indépendance du nouveau royaume. — Le khédive au contraire ne peut revendiquer la puissance souveraine. Il est en droit — plus peut-être qu'en fait — dans un état de véritable dépendance « Tous les traités « existants ou à intervenir entre la sublime Porte « et les puissances amies, dit le firman de 1841, « recevront leur exécution sous tous les rapports « dans la province d'Égypte. » Le khédive n'a donc point droit à une représentation diploma-

tique à l'étranger. (V. la lettre Vizirielle du 2 août 1869 —*Archives diplomatiques*, année 1869, p. 132). Un exemple célèbre dans l'histoire, celui de l'évêque de Ross, vient à l'appui de l'opinion qui reconnaît le droit d'ambassade au souverain dépossédé. Par contre, l'usurpateur a-t-il le droit d'ambassade? Merlin reconnaît que les puissances étrangères peuvent ne suivre que la possession, et c'est en effet ce que le gouvernement français a pratiqué récemment vis-à-vis de l'Espagne.

On a agité de nos jours la question de savoir si la suppression du pouvoir temporel du pape ne devait pas amener comme conséquence la suppression de notre ambassade près le Saint-Siége. Nous n'avons pas besoin d'insister sur les inconvénients d'une telle mesure, qui serait uniquement dictée par l'esprit révolutionnaire et nous rappellerait les plus mauvais jours de notre histoire. Bluntschli, si hostile pourtant à la puissance des papes, s'exprime ainsi au sujet des représentants du Saint-Père. « Les légats *de latere* (c'est le titre des cardinaux) ou les nonces (ceux qui ne sont pas cardinaux) que le pape envoie, ont une mission ecclésiastique et représentent avant tout le pape comme chef de l'Église catholique romaine. L'importance et le rang des représentants du pape sont donc indépendants du maintien du pouvoir temporel du pape. » Nous ajoutons qu'il en est de même pour nos

représentants auprès du pape. Si la France veut que la Cour du Vatican respecte le Concordat, elle doit lui en donner l'exemple.

Autrefois les priviléges des agents diplomatiques étaient très-étendus, beaucoup plus que de nos jours. Nous n'avons pas la prétention de les exposer tous. Nous nous bornerons à citer les principaux : ce sont le droit d'asile, l'exemption du droit d'aubaine, le logement aux frais de l'État et la préséance.

Thomasius a consacré au droit d'asile des ambassadeurs une dissertation entière, où il expose les différends qui s'élevèrent à ce sujet entre nos rois et les papes. Il faut avouer que ces derniers n'avaient pas tort et que l'asile, comme il était pratiqué alors, avec la franchise de quartiers et les billets de protection, faisait souvent de l'hôtel d'ambassade un repaire de voleurs et soustrayait, sans nécessité, des quartiers entiers à la juridiction de leurs tribunaux naturels.

Le règlement du 19 mars 1815 sur le rang entre les agents diplomatiques a été rendu « pour prévenir les embarras qui se sont souvent présentés. » Ces embarras furent extrêmes et firent couler le sang. Au congrès de Westphalie, dit Wicquefort, les ambassadeurs de France et d'Espagne ne faisaient pas un seul pas à Munster qui ne fût concerté, et ne cédaient pas le moindre avantage qui pût être tiré à conséquence. Tout le monde connaît la bataille qui fut livrée en 1661,

dans les rues de Londres, entre les gens de l'ambassade de France et ceux de l'ambassade d'Espagne, au sujet de la préséance. L'Espagne nous contestait alors une suprématie universellement acceptée. Elle dut la reconnaître en 1662, et aucune autre puissance ne nous la contesta jusqu'en 1789. L'Espagne et l'Angleterre nous disputèrent ce rang non-seulement dans la puissance chrétienne, mais jusqu'à Constantinople. Mais, à cet égard, les capitulations se prononcèrent formellement en notre faveur. Il suffit de relire les art. 17 et 44 de la capitulation de 1740. Ces articles sont toujours applicables dans les cérémonies qui se passent dans les églises catholiques, mais pour le reste, ils ne sont plus observés en Turquie où a été adopté le système du Congrès de Vienne.

En France, la préséance était donnée au nonce du pape, et il garde encore cette prérogative. C'est un hommage rendu par les puissances à l'autorité spirituelle. C'est une protestation contre la suprématie de la force. — Le logement des ambassadeurs aux frais de l'État fut supprimé en 1649. Une troisième prérogative consistait dans l'exemption du droit d'aubaine, exemption cependant incomplète, qui permettait bien à l'ambassadeur et aux gens de sa suite de transmettre leurs successions à leurs héritiers naturels, bien qu'étrangers, lorsqu'ils décédaient en France, mais qui ne leur permettait pas de recueillir des

successions ; et même on discutait pour savoir si les simples envoyés ou résidents jouissaient, comme les ambassadeurs, de l'exemption du droit d'aubaine. Ferrière cite, dans le sens de la négative, un arrêt du Conseil du 14 janvier 1727.

Aujourd'hui ces trois priviléges n'existent plus. Evidemment il ne faudrait pas parler des franchises de quartier, sauf cependant dans les pays musulmans et les contrées qui leur sont assimilées par les traités. Quant au droit de préséance, il ne tient plus à la dignité de la nation, mais au caractère de l'agent diplomatique. Chaque classe est préférée à la suivante, et dans chaque classe la préséance est accordée à l'agent le plus ancien en exercice. La date d'ancienneté court d'ailleurs de la notification officielle de la réception faite par l'agent au ministère des affaires étrangères. Enfin, depuis la suppression des art. 726 et 912 du Code civil, le droit d'aubaine a complétement disparu de nos lois. Il ne serait donc plus être question de l'exemption de ce droit. Bien que restreints de ces chefs, les priviléges diplomatiques ont encore aujourd'hui une étendue considérable.

La première idée qu'éveille le caractère diplomatique est l'idée d'inviolabilité. L'ambassadeur est un surveillant qui peut souvent gêner par sa présence : c'est un envoyé qui peut quelquefois avoir des missions délicates et blesser les oreilles d'un prince. Comme il est la voix de son souve-

rain, il importe qu'il jouisse des mêmes prérogatives et qu'il accomplisse librement sa mission. Or le seul moyen d'y parvenir est de lui assurer la liberté et la sécurité la plus complète. Nous avons vu avec quel soin jaloux les Romains avaient respecté ce principe. On n'a pu faire mieux qu'eux. Seulement la sanction n'a pas été la même. On ne pratique plus aujourd'hui la livraison du coupable à l'ennemi, on suit la règle de la loi 7, D., *ad legem Juliam :* ceux qui ont outragé les ambassadeurs sont punis par leurs juges naturels. Chez nous, l'art. 17 de la loi du 17 mai 1819 punit spécialement la diffamation envers les agents diplomatiques accrédités en France. Il subordonne l'instruction à la plainte de l'agent outragé; mais on doit observer avec Boitard que le désistement de l'agent n'arrêterait point la marche de la justice. On doit observer aussi que le coupable ne pourrait point se disculper en emportant la preuve des faits allégués. Des raisons de haute convenance internationale ne permettent pas au juge de tenir compte de ces faits. On comprend qu'il importe à l'État de connaître les fautes de ses agents. On comprend que la loi ne punisse pas le publiciste qui a dévoilé ces fautes : mais quel profit l'État retirerait-il de la divulgation des faits odieux avancés par un journaliste contre un ambassadeur étranger? D'ailleurs cet ambassadeur est bien un fonctionnaire public attaché près de notre gouvernement, mais

il n'est pas un fonctionnaire de notre gouvernement.

Avant le Code d'instruction criminelle, la connaissance des procès concernant la violation du caractère diplomatique était déférée à des jurys spéciaux par le Code de brumaire an IV ; aujourd'hui ces affaires doivent être déférées au jury ordinaire. On avait soutenu que les délits de diffamation devaient être jugés par le tribunal correctionnel ; mais la Cour de cassation a condamné cette doctrine par arrêt du 27 janvier 1843.

La conséquence immédiate de l'inviolabilité diplomatique est généralement connue sous le nom d'exterritorialité. (V. Fœlix, *Droit international privé.*)

C'est une fiction en vertu de laquelle l'ambassadeur, quoique résidant de fait sur une terre étrangère, est censé en droit de trouver dans sa patrie ; fiction qui d'ailleurs a ses limites imposées par la plus stricte nécessité. Dans certains pays comme l'Autriche, l'exterritorialité n'a d'autre fondement qu'un usage immémorial. Mais en France elle a été implicitement reconnue par le législateur. On avait en effet proposé, dans le projet du Code civil, d'ajouter à l'art. 3 une exception formelle pour les ambassadeurs des puissances étrangères, les membres de leur famille et les gens de leur suite. Cette addition ayant été supprimée, et le Tribunat s'étant plaint de cette suppression, Portalis répondit que le paragraphe

en question avait été rejeté parce que « ce qui regarde les ambassadeurs appartient au droit des gens, » et qu'il n'y avait point lieu de s'en occuper « dans une loi qui n'est que de régime intérieur. » Ce principe avait d'ailleurs été reconnu antérieurement, pour ce qui touche les attributions criminelles, par la loi du 13 ventôse an II. Quand nous disons que la loi du 13 ventôse an II a reconnu ce principe, peut-être allons-nous bien loin. La loi, en effet, interdit bien à toute autorité constituée d'attenter en aucune manière à la personne des envoyés des gouvernements étrangers; mais elle réserve les droits du gouvernement; car elle ajoute aussitôt : « Les réclamations qui pourraient s'élever contre eux seront portées au Comité du salut public qui est seul compétent pour y faire droit. » La loi du 13 ventôse an II semble bien par là donner au gouvernement un pouvoir qui nous semble exorbitant.

Les conséquences de l'exterritorialité sont intéressantes à étudier. Nous ne parlons pas de certaines conséquences futiles, comme la dispense de porter la cocarde nationale. Cette dispense, accordée aux ambassadeurs étrangers par l'art. 6 du décret du 5 juillet 1792, a cependant son degré d'importance. Toute frivole qu'elle nous semble, elle était le corollaire d'un principe; elle affirmait ce principe. Nous ne nous arrêterons pas non plus à la conservation du domicile d'origine.

Les publicistes, et Grotius le premier, ont, il est vrai, enseigné que l'ambassadeur conservait son domicile dans son pays, parce qu'il représentait son souverain. Mais nous ne pouvons nous ranger à cette opinion. L'art. 106 du Code civil dispose en effet d'une manière générale : « Le citoyen appelé à une fonction publique temporaire ou révocable conservera le domicile qu'il avait auparavant, s'il n'a pas manifesté d'intention contraire. » Donc, quant aux ambassadeurs français, ils conservent en France leur domicile ; ils ne doivent pas cette faveur au caractère diplomatique, mais uniquement à leur caractère de fonctionnaires publics. Le consul, lui aussi, conserve son domicile d'origine, et cependant on peut soutenir qu'il n'a point d'attributions diplomatiques. Quant aux ambassadeurs étrangers en France, ils rentrent à ce point de vue dans la catégorie générale des étrangers. Pour avoir leur domicile en France, ils auraient besoin de l'autorisation du chef de l'État, et ils ne songeront jamais à la demander.

Ce n'est également pas à cause de leur caractère diplomatique, mais à cause de leur qualité de fonctionnaires publics, que nos ambassadeurs, ministres et autres envoyés, ont reçu de la loi certaines attributions civiles, comme le droit de recevoir les actes de l'état civil des Français en pays étranger.

Il faut en dire autant de la dispense de tutelle

et de curatelle dont jouissent nos agents diplomatiques à l'étranger. Cette dispense leur est accordée en vertu des art. 428, 429 et 430 du Code civil. L'art. 428 porte : « Sont également dispensés de la tutelle, les militaires en état de service *et tous autres citoyens qui remplissent hors du territoire du royaume une mission du roi.* » Si la mission est contestée, l'art. 429 déclare que la dispense ne sera accordée qu'après la représentation faite par le réclamant du certificat du ministre dans le département duquel se place la mission articulée comme excuse. La dispense n'est d'ailleurs pas accordée aux agents qui ont accepté la tutelle postérieurement à leurs fonctions.

J'arrive ainsi naturellement à l'exemption de juridiction. La raison qui justifie ce privilége est la même que celle sur laquelle s'appuie l'exterritorialité. Elle avait déjà été donnée par les Romais : *Ne impediatur legatio.* Il ne faut pas que l'ambassadeur soit inquiété dans sa personne ni troublé dans sa mission par des procès. Aussi ce privilége n'a-t-il été jamais été contesté, si ce n'est par M. Pinheiro Ferreira. Mais si la raison qui justifie cette immunité est la même que celle sur laquelle s'appuie l'exterritorialité, il serait inexact de dire que l'immunité de juridiction ait son fondement dans l'exterritorialité. En effet, comme l'a très-bien dit M. Demangeat, une personne qui ne réside pas en France peut

être poursuivie devant les tribunaux français.

Occupons-nous d'abord de l'exemption de la juridiction civile. Les tribunaux français ont eu plus d'une fois l'occasion d'émettre leur avis sur cette importante question. Leur décision n'a jamais varié, et ils se sont toujours montrés très-larges dans l'application de ces principes. Je me bornerai à rapporter trois décisions de la Cour de Nancy et deux autres de la Cour de Paris. A la suite de la guerre désastreuse de 1870, la Cour de Nancy eut à juger la question de savoir si un État étranger peut être cité devant un tribunal français en la personne de ses agents, pour un marché conclu dans le ressort de ce tribunal, si, en un mot, il fallait ou non appliquer l'art. 14 du Code civil. La Cour de Nancy a jugé que l'art. 14 ne pouvait en pareille matière recevoir son application. Elle a fondé sa décision sur un argument *a fortiori* tiré de la situation des ministres publics et sur le brocart romain : « *Nemo debet esse ignarus conditionis ejus cum quo contrahit* (1). »

La jurisprudence invoquée par la Cour de

(1) Nancy, 31 août 1871. Dalloz (P.), année 1871. « Considérant que, consacré par le droit des gens européens, enseigné par tous les publicistes, respecté par la jurisprudence des cours et des tribunaux, ce principe de la souveraineté et de l'indépendance des États, au point de vue juridictionnel, a été de plus implicitement admis par le Conseil d'État, dans sa séance du 6 thermidor an IX, au profit des ambassadeurs, ministres ou envoyés étrangers... que l'immunité ainsi accordée aux ambassadeurs, ministres ou envoyés étrangers, appartient *a fortiori* aux gouvernements qui les accréditent et dont ils tiennent les pouvoirs, etc., etc.

Nancy est empruntée spécialement à la Cour de Paris. Elle dépasse tout ce que les publicistes, sauf peut-être Denizart (v° Ambassadeur, n° 6), ont enseigné. Ainsi, maints auteurs ont proposé des distinctions. Ils ont dit notamment que l'exemption de juridiction ne devait exister que pour les affaires ayant rapport à la mission diplomatique. Et cette manière de voir avait été adoptée par un jugement du tribunal de commerce de la Seine en date du 24 juin 1812. Le tribunal avait pensé qu'admettre l'exterritorialité pour des affaires étrangères à la mission serait permettre aux ministres publics d'assurer l'impunité de leurs fautes privées, de manquer à leurs obligations et d'attenter librement aux intérêts des tiers. Mais la Cour d'appel de Paris, sans s'arrêter à toutes ces considérations, déclara le jugement nul et incompétemment rendu, attendu le caractère diplomatique de l'appelant. Cet arrêt nous semble bien motivé, et une nation s'honore d'autant plus qu'elle respecte avec la plus scrupuleuse exactitude les principes du droit des gens. Mais cependant toute règle a ses bornes. Et la Cour nous paraît dépasser les limites naturelles de l'exterritorialité, lorsqu'elle déclare que, les immunités diplomatiques étant d'ordre public, ceux qui en jouissent comme représentant leur gouvernement ne peuvent y renoncer, et qu'on ne peut exciper contre eux d'aucun acte par lequel ils auraient consenti à s'en dépouiller, que

dès lors l'incompétence des tribunaux français pourrait être proposée en tout état de cause, et ne saurait être couverte par le consentement que l'agent aurait donné à plaider devant le tribunal (Paris, 21 août 1851). Cette décision de la Cour de Paris est contraire à la décision rendue par le Parlement de Paris en 1589, et cité par Merlin (*Rép.*, v° Ministre public). Elle est de plus contraire à un arrêt plus récent de la même Cour de Paris (V. *Gazette des Tribunaux* du 15 août 1857). Cet arrêt a même admis comme valable la renonciation implicite de l'agent diplomatique à la juridiction nationale. Pour quel arrêt devons-nous opter? Notre solution n'est ni celle de l'arrêt de 1812, ni celle de l'arrêt de 1857. En d'autres termes, nous admettons, mais nous admettons seulement, la renonciation explicite à l'exemption de juridiction. En effet, pour quel motif a été introduit ce privilége? Nous l'avons assez répété : « Ne impediatur legatio. » Mais ce motif disparaît lorsque l'action émane de l'ambassadeur qui a pu en mesurer les conséquences et en connaître l'opportunité. Il n'y a pas à s'arrêter aux inconvénients qui peuvent se produire par suite des voies d'exécution. La contrainte par corps est supprimée et les convenances seront gardées si l'exécution ne s'étend pas aux objets indispensables à l'exercice des fonctions diplomatiques. (V. la *Revue critique de Législation et de jurisprudence*, année 1858. — *De la Renonciation au pri-*

vilége d'exemption de juridiction, par Willefort.)

Lorsque le ministre public a introduit l'instance, il est évident qu'il a dû se soumettre par cela seul à toutes les conséquences pouvant résulter de cette action. Il devra donc payer les dépens auxquels il aura été condamné. S'il gagne son procès, le jugement du tribunal pourra être soumis à appel, et l'ambassadeur devra se soumettre à la juridiction d'appel. Devant le tribunal ou la Cour, il devra répondre à la demande reconventionnelle intentée contre lui. (V. en ce sens De Belleyme, Ordonnance de référé 2,360).

Mais là s'arrêtent les obligations du ministre public en pareille matière, et il faut rejeter la théorie émise par la Cour de Paris en 1857, sur la renonciation implicite. Quoi! un ministre, un ambassadeur donnera à sa femme une provision pendant l'instance en séparation pendante dans son pays! Il passera un acte de donation devant un notaire français! Il conclura un marché avec un fournisseur français, et, par ce seul fait, on pourra conclure qu'il a renoncé au privilége d'exemption de juridiction! On dira : Il a renoncé implicitement à ce privilége. Il doit être traduit devant les tribunaux français, au moment où il s'y attend le moins, dix ans, vingt ans peut-être après la passation du contrat, après la convention du marché! Tant pis s'il est retenu par ses occupations! — Mais, me dira-t-on, et les tiers? que faites-vous de l'intérêt des tiers? Faudra-t-il

donc que ce pauvre négociant français aille plaider à Madrid ou à Saint-Pétersbourg, s'il plaît à son débiteur récalcitrant? Certainement on pourra en venir là. Mais, après tout, le créancier aura-t-il bien le droit de s'en plaindre? Il a connu la condition de son débiteur, ou il a dû la connaître. C'est ce que répondit M. Wheaton au gouvernement prussien, dans le différend qu'il eut avec ce gouvernement pour un fait personnel.

Un mot, maintenant, sur l'exemption de juridiction en matière criminelle. Ici toute renonciation, même explicite, est impossible; les débats de l'audience pourraient compromettre le caractère du ministre inculpé. Mais évidemment nous lui reconnaissons le droit de se porter partie civile.

Une des questions les plus controversées de la matière est celle de savoir si l'exterritorialité cesse lorsque l'ambassadeur est accusé de conspiration contre l'État. Il est évident qu'alors des mesures préventives peuvent être prises contre lui; il est évident encore que les principes de la légitime défense permettent de repousser ces attaques par la force; mais quand un ambassadeur est accusé d'attentat contre la sûreté de l'État, doit-on le livrer aux tribunaux français ou l'expulser du territoire et demander sa punition au gouvernement qu'il représente? Ce dernier parti nous semble préférable.

Les ambassadeurs et ministres étrangers résidant en France peuvent refuser de venir déposer

devant la justice française (1) sur des faits dont ils ont connaissance. Nos agents à l'étranger ne pourraient au contraire se refuser à témoigner devant nos tribunaux. Mais, à cause de leur dignité, le Code d'instruction criminelle (art. 510 à 517), a prescrit des formes spéciales sur la manière dont devaient être reçues leurs dépositions. Il est clair, d'ailleurs, que nos agents diplomatiques sont soumis de toutes manières à notre juridiction, tant civile que criminelle. Et ils y sont soumis, même pendant leur mission. Sous l'ancien régime, il arrivait parfois que le cours de la justice était suspendu à leur égard par des lettres d'État ou des arrêts de surséance. Ces priviléges sont tombés avec la Révolution. Tout sursis doit être refusé.

On s'est demandé si le ministre plénipotentiaire pouvait jouir de l'immunité juridique devant les tribunaux du pays où il était accrédité, alors qu'il était en même temps sujet de ce pays, et par conséquent alors qu'il avait accepté ses fonctions avec l'autorisation du gouvernement de sa nation d'origine. Vattel n'admet, dans ce cas, l'immunité qu'en ce qui appartient directement au ministère de l'agent. — Mais c'est là une distinction subtile qu'il est difficile d'admettre en pratique. Aussi

(1) « Il n'y a que les Turcs et les Barbares, c'est-à-dire les brutaux qui ont perdu tout le respect qui est dû au droit des gens, qui contraignent les ministres publics des princes étrangers à comparaître en justice. » Wicquefort.

adhérons-nous pleinement, en ce qui touche cette question, à la doctrine émise récemment par le tribunal de la Seine. (V. jugement de la 1re chambre, — sous la présidence de M. Glandaz, — audiences des 14 et 21 janvier 1875. — Ribot, substitut. — Plaidants, Mes Bertin et Allou). — Le tribunal a déclaré que le ministre plénipotentiaire accrédité auprès d'un gouvernement jouissait de toutes les immunités diplomatiques, — même lorsqu'il avait conservé sa nationalité d'origine, — et que, par conséquent, il n'était pas justiciable des tribunaux de ce pays, même relativement aux actions qu'il pouvait avoir accomplies comme personne privée. Les immunités sont, en effet, inhérentes à la fonction dont l'agent est investi. « Il serait contraire au droit des gens et à l'indépendance des nations, que le représentant de l'une d'elles fût justiciable des tribunaux du pays où il représente un État souverain », et « on ne s'explique même pas qu'un exploit ait pu être porté à son hôtel, et délivré ainsi sur une terre étrangère (1) ».

Une vraie conséquence de l'exterritorialité, un autre privilége diplomatique, consiste dans l'exemption des impôts personnels. C'est ainsi que, sous l'ancien régime, un arrêt du conseil du 17 décembre 1722 déclara les ambas-

(1) V. sur cette exception au droit commun, les remarquables conclusions de M. l'avocat général Descoutures (Cour d'appel de Paris. Arrêt du 12 juillet 1867).

sadeurs étrangers exempts de la capitation.

Les immunités diplomatiques ne constituent pas une faveur qui soit réservée seulement à l'ambassadeur, il faut l'étendre aux membres de sa famille, à sa femme (Arrêt de la Cour de Paris, —Affaire Sylveira), aux gens de sa suite, et même à ses domestiques. — Son hôtel, ses meubles, et tous les objets indispensables à sa mission participent également à cette faveur, et sont empreints d'un caractère sacré. Ses courriers sont inviolables. Ce principe fut formellement reconnu, en ce qui touche l'hôtel, le 11 décembre 1789, par le ministre des affaires étrangères, et par l'Assemblée constituante. La demeure de l'ambassadeur et de tout ministre public est donc inviolable. En aucun cas, l'autorité ne peut porter atteinte à ses immunités par des mandats ou des décrets. Mais, on l'a observé avec justesse, les raisons sur lesquelles est fondée la franchise de l'hôtel prouvent qu'elle existe seulement en faveur des ministres et de leurs gens (V. Ord. de François Ier, de 1539, art. 166. — C. I. c. art. 98).

Il est donc incontestable que l'hôtel d'une ambassade ne jouit point de la fiction de l'exterritorialité au regard des actes intéressant les nationaux du pays près duquel elle est accréditée.

Ainsi, doit être considéré comme nul, au point de vue de la loi française, tout mariage contracté devant l'ambassadeur d'une puissance étrangère, par un étranger et une Française. Un tel mariage

doit être annulé, parce que l'exterritorialité, fiction purement subjective, a pour limite et pour fondement l'indépendance réciproque entre les nations, et notez, que le Français ne pouvant, hors de France, se marier avec une étrangère devant les agents diplomatiques français, on ne saurait admettre qu'il ait ce droit, en France, devant les ambassadeurs étrangers. (V. jugement du tribunal civil de la Seine des 2 juillet 1872 et 21 juin 1873. — *Journal du Droit international*, février mars et avril 1874.) Comme autre conséquence du même principe, on peut citer l'affaire du marchand Springer, à Stockholm, et celle du duc de Ripperda, à Madrid (V. Bluntschli, *Droit intern.*, 200).

Les immeubles de l'ambassadeur ne doivent pas être assimilés à ses meubles ou à son hôtel. Ils ne sont donc pas exempts d'impôts (*Gazette des Tribunaux*, du 26 juin 1836). Si le ministre public trouve utile et profitable pour sa fortune d'acheter des terres dans le pays où il est envoyé, libre à lui de le faire; mais cet achat n'a rien de directement profitable à sa mission.

Lorsque nous avons dit que les domestiques jouissaient du privilége d'exterritorialité, peut-être aurions-nous dû observer que cette faveur ne leur est pas accordée dans leur propre intérêt, mais dans l'intérêt de leur maître. Cette immunité cessera donc au gré de celui-ci, lorsqu'il manifestera expressément l'intention de les livrer à

la justice (Devilleneuve et Carré, année 1852, 1. 467.)

On ne peut nier que ces diverses exceptions au droit commun n'aient trop souvent engendré d'abus. Certains envoyés, par exemple, ont profité de leurs priviléges pour contracter des dettes considérables. Mais il faut savoir endurer un mal pour en éviter un pire.

L'enfant né dans un hôtel d'ambassade étrangère à Paris peut-il invoquer le bénéfice de l'article 9 du Code civil? Pas de difficulté d'abord si cet enfant est issu de parents étrangers qui ne sont point attachés au service de l'ambassadeur. Mais que décider s'il est le fils d'un employé de l'ambassade, de l'ambassadeur lui-même? Il me semble incontestable que cette faculté lui doit être accordée. Il serait étrange, en effet, que l'exterritorialité établie en faveur de certaines personnes tournât à leur détriment et retardât leur entrée dans la nationalité française. Il faut, du reste, s'en tenir à cette considération et n'y pas ajouter une autre, invoquée par M. Legat (1), qui consiste à dire que l'inviolabitité étant une question de droit des gens, ne peut pas influer sur une question de droit civil. Il y a maintes hypothèses dans lesquelles cette influence est manifeste. En veut-on un exemple? Je l'emprunterai à M. Legat lui-même qui dit que les assigna-

(1) Legat. *Code des étrangers*, p. 10.

tions données à l'ambassadeur sont remises au parquet du procureur de la République. — Ce qui est vrai, c'est que les connaissances de l'exterritorialité sont marquées par le but à atteindre et doivent être restreintes dans les limites de cette nécessité. Et précisément dans l'espèce nous sommes au delà de ces limites.

Le moment serait venu de nous occuper des devoirs qui incombent aux ambassadeurs et des prohibitions qui leur sont imposées. Mais est-ce bien à nous qu'il appartient d'émettre des opinions sur la diplomatie? Nous évitons cette tâche qui nous conduirait trop vite au ridicule. Bornons-nous à rappeler, avec Wicquefort, qu'un ambassadeur ne peut subdéléguer son pouvoir, à moins d'en avoir reçu l'autorisation spéciale, et à signaler le projet récemment déposé par le baron de Janzé, d'après lequel les ambassadeurs, ministres plénipotentiaires et autres envoyés du gouvernement français à l'étranger, n'auraient pu dorénavant siéger à l'Assemblée nationale. A notre grand regret, ce projet a été écarté par la commission d'initiative parlementaire.

L'ambassade, étant un mandat, doit finir, comme tous les mandats, par la mort du mandataire, par celle du mandant, par l'expiration du mandat, par la révocation du mandataire ou par la renonciation de celui-ci au mandat.

L'éloignement de l'ambassadeur par suite de la déclaration de guerre fait-il expirer son man-

dat, et, après la signature de la paix, la fonction est-elle reprise seulement à partir du jour où sont présentées les nouvelles lettres de créance? Cette question intéressante s'est posée en Autriche, à l'occasion d'une clause de bail « pour la durée de la mission. » Le tribunal de 1re instance a résolu négativement la question : la Cour d'appel s'est prononcée pour l'affirmative, la Cour suprême a consacré le système du tribunal, par arrêt du 10 février 1869. Oserons-nous émettre une opinion? Tout en exprimant nos doutes, après réflexion, nous serions plus porté à admettre le système de la Cour d'appel. Sans doute l'éloignement n'est pas le rappel, et les lettres de créance ne peuvent être que la constatation d'une transformation survenue dans la forme politique de l'un ou l'autre État; mais, dans l'espèce, il y a eu guerre, dès lors suppressien de la fonction diplomatique. Le canon a parlé, les relations amicales ont cessé pendant un temps; les négociations n'ont eu qu'un but : la paix; et ces négociations ont été suivies non par des mandataires résidents, — mais par des envoyés spéciaux, qu'ils s'appellent aides de camp, généraux ou envoyés extraordinaires.

Quoi qu'il en soit, il nous paraît certain, avec Heffter, que les fonctions diplomatiques sont soumises à une simple suspension, en cas de mésintelligence non suivie de l'ouverture des hostilités.

DEUXIÈME PARTIE

DES CONSULATS

LIVRE Ier

DROIT ANCIEN

§ 1er. — *Antiquité.*

Nous avons suivi le droit international dans son développement chez les Romains. Nous avons vu quelle était son importance, quels étaient ses agents. Il nous faut maintenant faire un pas en arrière, et poursuivre ensuite notre étude dans les âges subséquents, en nous bornant toutefois à ce qui concerne les consulats. Les consulats ! voilà un nom relativement nouveau dans l'acception qu'il comporte aujourd'hui ! Et cependant voilà aussi une institution très-ancienne. Car, en tous temps, on a senti le besoin de protéger les étrangers et de leur appliquer une législation particulière (1). Et de là vint aussi l'idée d'une magistrature spéciale.

(1) V. II, Cauchy. Le *Droit maritime international.* « Diodore de Sicile et Strabon attestent que chez les peuples de l'Inde des magistrats spéciaux étaient chargés de rendre la justice aux

L'Égypte que Bossuet appelle le plus sage des empires paraît être la première des nations chez qui de tels droits aient été accordés aux étrangers. 726 ans déjà avant Jésus-Christ, Amasis permit aux Hellènes de choisir entre eux et d'instituer des magistrats autorisés à les juger conformément aux lois de leur pays ; Hérodote appelle ces magistrats προσταται του εμποριου. Amasis donna aux Grecs d'autres priviléges et leur assigna des ports et des quartiers où il purent se fixer et bâtir des maisons, des comptoirs et des temples.

Les Phéniciens et les Carthaginois, qui n'avaient point de ces représentants officiels dans les autres pays, y suppléaient par des traités d'hospitalité conclus de particulier à particulier. Movers a soutenu qu'ils eurent des προσταται chez les Grecs, mais l'opinion de ce professeur ne repose sur aucune base solide.

En Grèce nous trouvons une institution analogue à celle d'Amasis, peut-être empruntée aux traditions et aux usages de l'Égypte, peut-être aussi rendue nécessaire par le discrédit où était tombée la profession d'hôtelier. J'ai déjà eu l'occasion, dans la première partie de cet ouvrage, de nommer les *proxènes* ou hôtes publics. On a beaucoup discuté sur leur origine. La plus ancienne proxénie connue date du VIe siècle avant notre ère ; ce qui semblerait confirmer notre opi-

étrangers, de veiller à la conservation de leurs intérêts. »

nion qu'elle viendrait de l'Egypte. Du reste il y avait deux sortes de proxènes ; d'abord les proxènes ordinaires, choisis à vie parmi les éthéloproxènes (candidats à la proxénie), chargés d'exercer l'hospitalité envers les étrangers et de statuer sur les contestations entre les marchands étrangers. Il y avait aussi à Sparte d'autres proxènes plutôt surveillants que proxènes, choisis par l'autorité locale sans aucune intervention étrangère. On possède un certain nombre de décrets qui proclamaient leur nomination et qui étaient ordinairement placés dans les temples ou dans le vestibule des édifices publics. Les devoirs des proxènes étaient multiples. Exercer l'hospitalité envers les habitants de la ville qu'ils représentaient, introduire les ambassadeurs, procurer à leurs hôtes des places au théâtre ou aux jeux olympiques, teldevait être leur rôle varié. En récompense de ces services, de grandes faveur leur étaient octroyées. Les titres, les couronnes, les statues flattaient leur vanité bienfaitrice. Des priviléges importants les plaçaient, tout particuliers qu'ils restassent, au-dessus de leurs concitoyens. C'était entre autres, l'ασαλεια και ασαλια, c'est-à-dire l'inviolabité. C'était encore l'ατελεια ou l'exemption de certains impôts, la πολιτεια ou droit de cité dans la ville représentée. C'était encore un traitement déguisé sous forme d'indemnité. Si on veut se rendre compte du développement de la proxénie, il faut lire les documents épigraphiques

qui nous sont parvenus à ce sujet. On y constatera que cette institution était commune à plus de soixante-dix-huit États, cités ou confédérations helléniques, et tout fait présumer que de nouvelles recherches augmenteront cette liste. La proxénie si répandue en Grèce ne fut point inconnue à la grande Grèce même après sa conquête par les Romains. C'est ainsi qus les Syracusains décernèrent cette charge honorifique à L. Tullius, frère de Cicéron. Comment se fait-il qu'une institution si considérable, si persistante, ait disparu de l'histoire sans qu'on puisse fixer exactement la date de sa chute? Comment se fait-il que cette institution, bien que connue des Romains, n'ait point été pratiquée par eux? C'est qu'il y avait à Rome une autre institution avee laquelle la proxénie eût fait double emploi. Cette institution est le patronage et la clientèle. Le patronage a empêché la proxénie de naître à Rome, et il l'a détruite hors de Rome. Et maintenant quels pourraient être les rapports, les analogies, les rapprochements entre la proxénie et les consulats? Le peu que nous avons dit suffit pour faire comprendre que ces rapports sont intimes. Comme les consuls de nos jours, les proxènes avaient pour mission spéciale la protection des étrangers d'une certaine nation. Comme les consuls, ils jouissaient de priviléges considérables pour exercer librement leurs fonctions. Mais aussi, à la différence des

consuls, et sauf les proxènes, magistrats de Sparte, ils ne prenaient point un caractère public, ils restaient simples particuliers et on ne connaît point au juste la portée et les limites de leur juridiction. A coup sûr ils n'avaient point compétence sur les navires de la nation représentée par eux, qui mouillaient dans le port. Car cette compétence était attribuée aux ναυτοδικαι qui formaient un tribunal nautique et prononçaient sommairement sur les disputes des marins et leurs contestations commerciales. Ce tribunal était composé de juges choisis pour chaque année. On n'est pas fixé sur le point de savoir s'ils jugeaient sans appel. En outre, il y avait l'επιθαλαττιον, juridiction que les Grecs possédaient à bord des vaisseaux et qui était chargée de châtier les délits qui se commettaient en mer. Je n'insiste pas sur une dissemblance quant au choix. Car si encela les proxènes différent de nos consuls, ils ressemblent aux consuls de la plupart des nations de second ordre.

Si maintenant nous tournons nos regards vers Rome, il nous faut venir jusque vers la fin du VIe siècle pour y trouver l'origine d'une magistrature spéciale aux étrangers. Le préteur pérégrin ne fut en effet créé qu'à cette époque, c'est-à-dire lors de la première guerre punique, alors que venaient de se montrer les premiers développements de la marine romaine. Et encore, au dire de certains auteurs, le but de cette création n'aurait point été le désir de respecter les principes

du droit international. M. Ortolan attribue cette innovation à l'affluence des étrangers, qui se produisait alors, ceux-ci venant exercer à Rome les professions mercantiles que le citoyen dédaignait. M. Ortolan ne fait en cela que traduire un passage de Pomponius, la loi 2 § 28, au *Digeste*, De origine juris. *Non : sufficiente eo prætore (urbano) quod multa turba etiam peregrinorum in civitatem veniret creatus est et alius prætor, qui peregrinus appellatus est ab eo quod plerumque inter peregrinos jus dicebat.* Ce motif ne nous paraît pas satisfaisant. S'il était vrai, comme le prétend Pomponius, que la multiplicité des affaires à juger eût été la seule cause de la création du préteur pérégrin, on ne voit pas pourquoi celui-ci eût été spécialement chargé des affaires des étrangers. C'est donc bien plutôt la nécessité de leur appliquer une législation spéciale qui a dû déterminer les attributions de ce magistrat. Et d'ailleurs, le genre de juges qu'il nommait est encore un nouvel indice qui confirme notre opinion. Ces juges nous sont connus sous le nom de *recuperatores* et la *recuperatio* était, chez les anciens, leur système de juridiction, juridiction internationale privée, juridiction qui, à la différence de la juridiction ordinaire, ne pouvait s'exercer et ne s'exerçait pas en effet sous la forme d'un juge unique. Car la nécessité de concilier autant que possible le droit particulier de chacun des états « devait, dit de

« Keller (1), amener la composition d'un tribunal « mixte devant lequel chaque nationalité était « également représentée, soit par la nomination de « récupérateurs pris moitié par les *cives*, moitié « par les *socii*, soit par une participation plus « directe laissée à chaque partie dans le choix « du juge. » En lisant cette phrase de Keller que nous venons de citer, nous pensons en effet que la composition du tribunal des *recuperatores* devait varier selon la nationalité des parties, que si tous les plaideurs étaient étrangers, les *recuperatores* étaient tous pérégrins, que si le procès s'élevait entre un Romain et un étranger, les *recuperatores* devaient être pris moitié parmi les Romains, moitié parmi les étrangers. Mais, ne l'oublions pas, Keller se place à l'origine et, dès lors, il ne faudrait pas tirer argument, contre ses conjectures, de certains textes tout à fait postérieurs, tels que par exemple le § 105 du 4me *Commentaire de Gaius*. Quoi qu'il en soit sur ce point, ont voit que la législation internationale de Rome offre des traits frappants de dissemblance avec celle de la Grèce en général, et qu'au contraire elle a une certaine analogie avec les lois de Sparte. Et qu'y a-t-il lieu de s'en étonner? A Sparte ainsi qu'à Rome, paraît le même esprit de dureté et d'exclusivisme national, la même défiance envers l'étranger.

(1) V. le *Traité des actions*, de M. de Keller, page 31.

Ainsi, de même que le proxène Spartiate, le préteur pérégrin est un citoyen nommé par l'autorité locale. Et encore la durée de sa charge est bien courte : elle est annuelle. D'ailleurs, comme le proxène ordinaire de la Grèce, le préteur pérégrin ne connaissait pas de toutes les questions pouvant intéresser les étrangers A côté de lui se trouvait le *Prætor mercatorum* qui remplissait à Rome les fonctions des ναυσοδικαὶ à Athènes, et prononçait sur les disputes des matelots dans la chambre du capitaine du navire auquel ils appartenaient. Enfin notons que le préteur pérégrin n'était, en dehors de ses attributions judiciaires, nullement chargé de la protection du commerce et de la sûreté des étrangers, et qu'au surplus, il devait trancher leurs différends non selon leur législation nationale, mais selon les principes abstraits du *jus gentium*. On ne peut donc établir aucune comparaison sérieuse entre ce magistrat et nos consuls. Quant à la protection du commerce, les Romains, soit pour eux mêmes, soit pour les autres peuples, ne traitaient que par des légats ou envoyés. Sous le règne d'Honorius et de Théodose on créa, sous le nom de *telonarii*, des juges pour prononcer sur les cas des navires submergés, et c'est encore sous le nom de *telonarii*, qu'après la chute de l'Empire, nous voyons figurer en Gaule une magistrature spéciale instituée à l'effet de protéger les marchands qui voyageaient au dehors. Une loi des

Visigoths portait que les différends entre marchands d'outre-mer doivent être jugés selon leurs lois par des magistrats de leur nation. »

« Dum transmarini negociatores inter se cau-
« sam habuerint, nullus de sedibus nostris audire
« se præsumat, nisi tantum modo suis legibus
« audiantur apud telonarios suos. » (*Loi des Wisigoths* liv. II. titre III) (1).

Mais qu'on ne s'y trompe pas, il ne faudrait pas voir dans cette loi exceptionnelle et imbue d'idées civilisatrices, l'image des autres lois barbares qui avaient gardé le cachet de leur virginité primordiale. Dans la loi burgonde, dans la loi franque, etc... l'étranger est toujours le *vaganeus*, l'homme hors la loi. Sans doute la qualité d'étranger n'est plus attachée uniquement, comme elle était en Germanie, à la circonstance qu'on n'était pas affilié à la corporation. Sans doute l'étranger est devenu celui qui est né hors du territoire occupé par les conquérants et de parents qui n'étaient pas de l'origine des conquérants. Mais à part cela, sa condition n'a guère changé. Pour lui, comme en Germanie, point de droit de porter les armes, point de *terra salica*. Toutefois il a un protecteur et ce protecteur est quelque puissant seigneur, quelque riche *possesseur* à la recommandation duquel le pauvre pérégrin est

(1) Cette loi s'exprime facilement par le caractère de personnalité qui alors était en honneur.

réduit, et qui lui fait chèrement payer son droit de protection.

Cette recommandation, sans laquelle d'ailleurs la condition de l'étranger eût été par trop dure, devint même obligatoire sous Charlemagne. C'est ce que nous apprend un capitulaire de ce prince (V. Demangeat, *Histoire de la condition des étrangers*, page 45). Que nous sommes loin de la proxénie grecque et même de la préture des pérégrins!

§ 2. — *Du moyen âge à la Révolution.*

Mais tout à coup une ère nouvelle s'ouvre dans l'histoire. Le développement du commerce italien, l'explosion des croisades qui poussent vers l'Orient les différents peuples de l'Europe, le contact avec une civilisation inconnue, hâtent rapidement l'expérience des nations occidentales. Alors nous touchons au vrai berceau du consulat moderne et à l'origine de cette grande institution qui naquit avec le commerce international, grandit et s'éclipsa avec lui pour atteindre ensuite son apogée, de nos jours. Comme pour les plus grandes institutions, on ne peut fixer d'une manière très-précise la date exacte de son origine ni le nom du peuple, ou plutôt de la cité qui, la première eut des consuls dans les ports de l'Orient. Laissons de côté les conjectures par trop hasardées de M. Hautefeuille; ce qui me semble évident, c'est que cette fondation est surtout due aux princes chrétiens qui établirent leur domina-

tion sur les côtes de la Palestine, du Bosphore ou dans les îles voisines de la Grèce. Ce qui me paraît aussi établi, c'est que les premières prérogatives de ce genre que l'on connaisse ont été accordées aux républiques italiennes, probablement en retour des services que leurs vaisseaux avaient rendus à la cause des croisades. Y avait-il là une idée empruntée aux usages des princes musulmans, et dans ces usages eux-mêmes, un souvenir des usages de l'ancienne Grèce et de l'Égypte? On pourrait le croire en examinant sous quelle forme ces priviléges ont été accordés. Comme en Égypte autrefois, les étrangers d'une nation occupent dans chaque ville un quartier spécial, sous le nom de loge, de *factorerie*, de fonde, ou de foudouque. Chacune de ces concessions est sacrée et placée sous la protection d'un pape, chef suprême de la ligue chrétienne; chaque loge est gouvernée par un magistrat dont le nom rappelle les juges de la métropole, et qui doit en effet appliquer a ses compatriotes leurs lois nationales. C'est dans cet enclos fermé composé de magasins et de boutiques, avec chapelle, boucherie et halle etc., que réside ce fonctionnaire appelé baile, vicomte et enfin consul. C'est de là qu'il sort quelquefois en habit de pourpre pour baiser les pieds de l'empereur comme à Constantinople, ou baiser le grand tapis du roi comme à Tunis, et après leur avoir présenté ses hommages, il leur expose ses sujets de plainte et ses réclamations,

Aussi il est facile de comprendre que ces postes semi-diplomatiques furent occupés par des hommes de grand talent et de haute naissance, appartenant aux premières familles. Avant d'aller prendre possession de son poste, le consul jurait sur les saints évangiles de rendre bonne justice à tous ceux qui seraient sous sa juridiction et à tous ceux qui comparaîtraient devant lui « selon les us et coutumes de sa ville. » Et il est à remarquer que le consul avait juridiction sur tous les habitants du quartier, quand même ils n'eussent point appartenu à sa nation.

J'ai dit que la création des consulats était la récompense des services rendus aux croisés par les républiques italiennes. Souvent même ces peuples marchands avaient soin de le stipuler à l'avance. C'est ce que firent en 1125, les Vénitiens qui promirent au royaume de Jérusalem du secours pour la ville de Tyr. D'autres fois, cette création était la suite de traités subséquents et d'achats de quartiers entiers permis par ces conventions. C'est ainsi qu'en 1160, les Génois achetèrent le couvent de Calamos près de Sainte-Sophie, et après l'avoir abattu, construisisent sur son emplacement un foudouk complet.

J'aurais pu ajouter que les premiers traités de ce genre, que conclurent les républiques italiennes avec les princes musulmans, leur furent trop souvent concédés en échange de concessions antichrétiennes ; comme preuve de cette proposition

j'indique seulement à titre d'exemple la capitulation que Pise obtint en 1173, de Saladin d'Égypte.

Cette période pourrait être justement appelée l'époque municipale des consulats; car l'État n'intervient point encore directement pour nommer les consuls. Nous devons du reste laisser de côté ce qui touche les républiques italiennes, pour nous concentrer sur les consulats de France à l'étranger et particulièrement en Orient, qui seuls forment l'objet spécial de notre étude. Marseille pouvait alors déjà être comparée aux grandes républiques italiennes telles que Gênes, Venise, Pise etc... Longtemps elle fut leur rivale avant de les éclipser et il était naturel qu'elle fût, parmi les villes de France, la première qui possédât des consuls dans le Levant. Le premier consul français en Orient fut créé vers la fin du XIIe siècle, et nommé à Tyr, suivant lettres patentes adressées aux Marseillais par le marquis de Montferrat, seigneur de cette ville. L'exemptien de tout impôt et l'administration de la justice furent dès l'origine ses prérogatives. En 1255, même faveur est accordée aux Marseillais par Jean d'Ibelin, seigneur de Beyrouth. En 1258, Marseille nomme à Bougie, comme consul, un marchand, Hugues Borgonion. Cette dernière commission est très-curieuse à lire car elle nous retrace, d'une façon intéressante, les attributions du consul à cette époque « et con-
« cedens eidem consuli plenam et liberam potes-

« tatem regendi gubernandi cives Masilliæ et « quascumque alias (personas consulatûs) appen- « dentes ; et banna et penas apponendi eisdem, « et puniendi et condemnandi predictas personas « ex eis delinquentes, secundum valorem sui « criminis qualitatem, cum consilio tamen con- « siliariorum suorum civium Massilliæ et redden- « di, dicendi et faciendi jus personis dicto « consulatui appendentibus supradictis : et om- « nia et singula faciendi, statuendi et mandandi « quæ hujusmodi consules Massiliæ facere con- « sueverant, secundum formam statutorum et « consuetudinum Massiliæ, » toutes choses que le consul devait jurer d'observer fidèlement, sur les saints évangiles et dont le serment était mentionné dans sa commission. D'ailleurs ces diverses attributions et cette organisation, nettement indiquées par cet acte, avaient été délimitées quelques années auparavant, en 1255, par un statut de la ville de Marseille, relatif à la nomination des consuls dans les pays d'outre mer et de Barbarie. Nous y lisons que les consuls étaient choisis par le corps de ville de Marseille, parmi les marchands qui trafiquaient dans les parages du Levant, que là où il y avait plus de dix commerçants marseillais, ils avaient le droit d'élire un consul parmi eux, en attendant que le corps de ville y pourvût (1). Aussi ne faut-il pas

(1) Voici, du reste, le texte de ce statut tel que nous le donne, d'après les archives de Marseille, M. de Malastrie à la fin de

ajouter une foi absolue à Vaslin, qui prétend que les premiers consuls français, dans le Levant et la Barbarie furent nommés à l'origine par les maîtres et patrons des vaisseaux ; car le court espace de temps qui sépare l'année 1265, de l'époque où les consuls français furent créés, ne permet pas de supposer qu'un usage contraire au statut de Marseille ait été antérieurement pratiqué. D'ailleurs la durée d'un consulat n'était qu'an-

son ouvrage sur les *Traités entre les Arabes et les Chrétiens au moyen âge :*

De Consulibus extra Massiliam constituendis.

Constituimus ut a modo quando cumque aliqui consules fient vel constituentur in viagiis Suriæ, aut Alexandriæ, vel Cepte, vel Bogie, vel alicubi alibi extra Massiliam quod illi eligantur a rectore communis Massiliæ et creentur et constituantur similiter semper tales quod illi consules sint de melioribus facundia et discretione et probitate et honestate ad honorem et utilitatem communis Massiliæ ex illis qui tunc temporis ad dictas partes traficarent ; et quod illi fiant et constituantur enim fierent a rectore Massiliæ qui pro tempore fuerit eum consilio et assensu septimanarorum capitum ministeriorum Massiliæ vel majoris partis eorum, et eodem modo dentur et constituantur inconsiliarii...

...Et dicti consules omnes qui ad eas partes prædictas sic debebunt vel sunt ituri, jurent ad sancta Dei evangelia quod nullatenus meretrices mittant vel mitti patiantur ab aliquo in fundo illius terræ cui præerunt, stagiam ibi a dictis meretricibus faciendo... et si forte contigerit quod alicubi sint decem vel viginti homines de Massilia, vel plures, ubi non sint consul vel consules statuti, liceat eis et possint concorditer omnes vel major pars eorum, aut illi qui ab eis vel majori parte eorum ad eligendos consules Massiliæ eligere, etc... Verum si ipse qui electus fuerit consula majori parte hominum Massiliæ recuset vel nollet accipere consulatum, puniatur in decem libris aureorum coronatorum... Sed et illud adjungimus quod qui consules sunt uno anno in alio non sint consules in alio non sint consules nisi in illo eam in quo alius non inveniatur sufficiens.

nuelle et, à moins d'impossibilité, celui qui était nommé consul une année ne pouvait être choisi de nouveau l'année suivante. Et, malgré la courte durée de cette charge, il ne paraît par que cette fonction fût toujours enviée, car une disposition du statut inflige à celui qui ne voudra pas accepter le consulat, la peine de dix livres d'or (1). L'absence de tout traitement et le péril de ces postes furent probablement la cause qui produisit à l'origine une telle aversion. — Par les citations que nous venons de faire et par ce que nous dirons dans la suite, on pourra juger du caractère persistant de nos consulats en Orient, caractère qui fut, dans le principe, général à tous nos agents, soit en Levant, soit en Occident. — Et notez aussi que Marseille ne fut bientôt plus la seule ville qui reçut de tels priviléges des princes mahométans. Son commerce florissant, et l'exportation des vins chaleureux de nos contrées méridionales, s'étendirent alors à d'autres cités, et notamment à Montpellier qui, par un traité de 1243, stipulait qu'elle aurait un consul et un quartier spécial dans chacune des trois places de Constantinople, de Tripoli et d'Antioche.

D'après Laget et Podio, on devrait trouver dans Ducange, deux diplômes par lesquels les empe-

(1) Même disposition se retrouve à Venise, au xve siècle, contre ceux qui refusaient d'accepter une ambassade. V. M. Louis Étienne, une autobiographie de Machiavel (*Revue des Deux-Mondes*, 1er nov. 1873).

reurs Andronic Paléologue et son fils accordaient aux marchands de Narbonne le droit d'avoir un consul qui jugeât leurs différends. Ce serait là des pièces intéressantes qui nous éclaireraient sur le XIIIe siècle. Mais nous avons eu beau chercher, nous n'avons rien trouvé de semblable dans le Glossaire de du Cange ni dans les dissertations qui suivent le Glossaire.

Ces priviléges avaient leur danger; on sait quelle puissance exagérée ils donnèrent aux Vénitiens et aux Génois à Constantinople, et dans le nord de l'Europe, plus tard, à la ligue Hanséatique; mais ils valurent aux justiciables de ces tribunaux consulaires la faveur d'être soustraits à l'application du combat judiciaire. « En la cour de la mer n'a point de bataille pour preuve ne pour demande » disait l'Assise des bourgeois de Jérusalem (1); au même titre que les consuls de terre, les consuls de mer participèrent au développement du droit commercial.

Les revers de nos croisades amenèrent aussi nos rois à s'occuper de l'institution consulaire, à intervenir directement pour son développement. Saint Louis fut le premier de nos princes qui entra dans cette voie. En 1251, pendant son séjour en Égypte, et non, comme on l'a écrit, pendant sa captivité, il fit, à ce sujet, avec le sultan d'Égypte, un traité par lequel il stipulait l'éta-

(1) Eugène Cauchy. Le *Droit maritime international*, t. I, p. 314.

blissement de deux consuls, l'un à Alexandrie et l'autre à Tripoli, lesquels seraient reconnus seuls et de préférence à tous autres (1) : clause non moins remarquable que le traité lui-même, car elle est la base de ces règlements qui assurèrent à la France une prépondérance considérable en Orient et y placèrent les autres peuples sous sa protection. On ne saurait trop admirer la sagesse politique du bon roi saint Louis qui sut habilement tirer parti de la division des Sarrasins et, malgré ses malheurs, releva encore l'éclat de notre fortune au détriment des Républiques italiennes : noble exemple d'un roi, qui résume en lui tous les caractères de l'office départi aux souverains et trouve dans son infortune même les éléments d'un pouvoir éminent et d'une haute gloire.

L'institution des consulats se développa dans l'Occident, en même temps que dans le Levant. Tout porte à croire que ce furent encore les Républiques italiennes qui donnèrent le premier élan. D'ailleurs, elles auraient été vite suivies dans ce mouvement par nos cités méridionales; car en 1148, Narbonne avait à Tortose, en Espagne, un établissement et un consul. En 1166, elle en

(1) Ceci n'est qu'une tradition, mais qui paraît certaine d'après les documents où elle est rapportée. Il en est question dans l'adresse à Charles IX de François de Noailles, évêque d'Arcq, ambassadeur de France en Turquie, et aussi dans un vieux manuscrit de la Bibliothèque nationale intitulé : *Traité des consuls de la nation française en pays étranger. Ce manuscrit date de* 1667.

avait un à Gênes et un autre à Pise en 1174. — L'exemple de Narbonne fut imité, au XIIIe siècle, par Montpellier, Marseille et d'autres villes. Merlin a dit « que l'usage observé avec les princes mahométans avait été le fondement de celui qui s'est introduit parmi les princes chrétiens, sans aucune stipulation expresse. » Si Merlin a voulu parler des règlements et attributions consulaires, nous nous rangeons à son avis ; mais s'il avait voulu faire allusion à l'origine même de l'institution, nous n'adopterions qu'avec de grands doutes son opinion, et le simple rapprochement des dates pourrait bien, au moins quant à la France, nous donner raison : car, ainsi que nous l'avons observé, le premier consulat de France en Orient date seulement de la fin du XIIe siècle et déjà, en 1166, Narbonne avait, à Tortose, un de ces représentants.

A la création des consuls en Occident se rattache étroitement la question des ambassades permanentes et de leur création. Deux opinions peuvent être émises sur ce grave problème : les uns soutenant que nous en sommes redevables aux usages vénitiens du XVe et du XVIe siècle ; les autres estimant que l'idée des légations permanentes est née des consulats. Il y aurait peut-être moyen de concilier ces deux opinions. En effet, s'il est vrai que les ambassades permanentes nous viennent des Vénitiens, on peut admettre également que l'idée de cette institution a eu pour

germe les consulats. Les consuls au moyen âge n'étaient-ils pas, en dehors des ambassadeurs extraordinaires, les réprésentants uniques de leurs villes ou de leurs souverains ?

Les guerres désastreuses qui ensanglantèrent la France pendant le cours du xve et du xvie siècle, anéantirent tout négoce et eurent leur contre-coup dans les consulats jusqu'au jour où nos rois, libres chez eux, purent, grâce à un système de douanes protectrices, rendre au commerce le rang qu'il avait perdu. C'est au xvie siècle que refleurirent les consulats.

Il est curieux de remarquer que le premier acte que nous rencontrions alors sur ce sujet provienne de l'Égypte, le berceau même de l'institution. Le document auquel je fais allusion est le Hatti-Chérif, par lequel Soliman II confirma, en 1528, les anciens priviléges des Français et des Catalans en Égypte, et dont le texte se trouve dans l'ouvrage si complet de M. Gavillot, *les Capitulations et la Réforme judiciaire :* ces priviléges avaient déjà été confirmés par Sélim Ier en 1517. Ce Hatti-Chérif nous montre les consulats fonctionnant avec une telle régularité en Égypte, qu'il me paraît difficile d'admettre qu'il y ait eu, depuis saint Louis, interruption dans l'exercice de leur juridiction (1). Peut-être nous objectera-

(1) Voir aussi dans *Müttitz* (introduction), les honneurs rendus à nos consuls en Égypte dès le xiiie siècle.

« Il avait été arrêté depuis le commencement du xiie siècle

t-on le silence gardé par les archives pendant plus de deux siècles; nous répondrons, avec M. Malastrie, qu'il n'y a rien d'étonnant, « parce que les premiers traités arrêtés en ces temps entre les Chrétiens et les Arabes furent verbaux, » et aussi, il faut reconnaître, indépendamment même de cette considération, il n'y a rien d'étonnant, à cause de l'irrégularité qui existait alors dans les services de l'État.

Les anciennes capitulations, qui avaient été confirmées pour l'Égypte par deux actes énoncés ci-dessus, le furent d'une manière générale pour l'Empire ottoman, en l'an 1535, par un traité conclu entre le sultan et François Ier, et dû aux soins de notre ambassadeur Jean de la Forest, soins souvent très-difficiles, si l'on en juge par la triste condition où fut placé plus tard notre ambassadeur, M. de Nointel. Ce traité de 1535, renouvelé à plusieurs reprises, et notamment en 1740, a pour base la réciprocité diplomatique; mais il est facile de comprendre combien il nous est favorable, si l'on songe à la différence des

qu'aussitôt après l'avis de l'arrivée d'un consul français en Égypte, le pacha envoyât à sa rencontre une députation composée de grands du pays et de Tchaouch (espèce d'huissiers), conduisant les chevaux de mains, qui se rendaient à Alexandrie pour le recevoir. Dans sa marche pour se rendre au Caire, l'agent français marchait précédé de ses huissiers, de son aumônier, de la famille au couvent de Jérusalem, de ses janissaires, officiers ou domestiques. Il montait à cheval, vêtu d'une soutane appelée dolmen, ayant par-dessus une grande veste écarlate d'une fourrure de prix. »

relations des Français en Orient et des Turcs en France. Ce traité fut toujours renouvelé d'après de bases uniformes, et il est encore le fondement de notre jurisprudence.

On se demandera peut-être, pourquoi les puissances chrétiennes durent si souvent renouveler leurs capitulations avec la Sublime Porte. — Celles de la France le furent 16 fois jusqu'en 1740. — C'est que, pour le Turc, la capitulation n'a jamais été qu'un soulk, c'est-à-dire une trève, un accommodement. Et qu'y a-t-il lieu de s'en étonner? Le Coran ne prescrit-il pas la guerre sainte contre les infidèles? N'ordonne-t-il pas de les combattre partout, jusqu'à ce qu'ils soient convertis ou payent tous le tribut? Ne défend-il pas de les appeler à la paix, quand les musulmans sont les plus forts? De là, la nécessité pour les puissances chrétiennes d'obtenir des garanties effectives. De là, la nécessité de renouveler souvent les capitulations.

Il n'est donc point surprenant que les musulmans aient soutenu que les capitulations étaient de simples chartes gracieuses octroyées par les sultans, et non de véritables traités internationaux. Nous ne nous arrêterons pas à combattre cette solution (1). Elle n'a plus pour nous qu'un intérêt théorique, depuis que le traité de com-

(1) V. Rapport de M. Mancini, au Parlement italien, sur la réforme judiciaire. — Voyez aussi Gavillot. *Essai sur les droits des Européens en Turquie et en Égypte.*

merce franco-ottoman, du 29 avril 1861, a confirmé les droits, priviléges et immunités résultant des capitulations.

Ce fut à partir du XVIe siècle que les consulats devinrent des fonctions vénales et héréditaires.

Nous ne nous étendrons pas sur le développement que prirent alors nos établissements consulaires, soit en Levant, soit en Ponant. C'est un travail qui nous entraînerait trop loin. Laissant donc de côté les traités, tels que celui d'Alger, du 21 mars 1619; celui avec l'Espagne, du 9 novembre 1659; celui avec Tunis, du 25 novembre 1665; celui avec le Portugal, du 31 mars 1667; celui avec la Hollande, du 17 avril 1662 (art. 42), etc., nous nous hâtons de venir à l'époque la plus importante. On a deviné que nous voulions parler du ministère de Colbert et de ses travaux de réforme.

Ce grand ministre, qui porta tous ses soins sur l'administration, ne pouvait oublier les consulats. La France possédait alors douze consuls dans l'empire turc, avec quatre-vingt janissaires et trente-quatre interprètes payés par le trésor royal (V. l'ouvrage anglais intitulé : *Merchant's map of Commerce*, publié par Lewis Robert, en 1668). Colbert ne négligea pas une institution déjà si considérable. Aussi le dépouillement de sa correspondance nous montre quelle sollicitude il prit de cette institution quand il en eut la surveillance dans ses attributions.

Le 15 mars 1669, en prenant possession du ministère de la marine, Colbert envoie aux consuls de France à l'étranger une instruction remarquable où il leur dit : « que pour satisfaire à « ce qui est en cela des intentions de sa Majesté, « il est nécessaire qu'ils entretiennent une cor- « respondance exacte avec lui (Colbert), et qu'ils « lui écrivent par toutes les occasions tout ce « qui se passera dans l'étendue de leurs consu- « lats, concernant le bien, la conservation et « augmentation du commerce français. »

Le lendemain, 16 mars 1769, nouvelle instruction de Colbert aux consuls, aux termes de laquelle ceux-ci doivent observer rigoureusement la forme du gouvernement du pays où ils résident et, comme leur principale occupation doit être le commerce, s'informer avec soin de tout ce qui concerne ce commerce. Et puis Colbert leur trace avec un grand soin toutes les faces diverses qu'ils doivent envisager dans leurs observations.

Le 10 février 1670, instruction aux consuls de France dans le Levant, dans laquelle Colbert prescrit comme remède à l'état languissant de notre commerce en Orient la convocation exacte des assemblées de la nation, l'enregistrement de ces délibérations, la tenue du registre de ces décisions et l'envoi trimestriel de ce registre, tant au greffe de l'amirauté de Marseille qu'à la chambre de commerce de cette ville,

d'où relevaient aussi nos consuls dans le Levant.

Le 26 décembre 1671, encore une instruction de Colbert aux consuls de France, dans laquelle il leur annonce la création d'une chambre des assurances à Paris, et leur enjoint de correspondre avec son directeur.

Comme on le voit, dans ses instructions, Colbert s'occupe presque exclusivement des attributions commerciales des consuls et de la centralisation de tous les renseignements que peuvent fournir ces agents, et la même pensée se dévoile dans sa correspondance. Nous y avons relevé six lettres spéciales, que ce ministre adressa à des agents consulaires, sur des questions délicates de leurs services. — On se convaincra, en les lisant, que, si Colbert favorisa le commerce français, il commit la faute de vouloir river les sujets au sol natal, loin de les exciter à aller au dehors tenter la fortune. Ainsi, le 8 décembre 1670, il écrivit au sieur Fouquier, vice-consul à Smyrne, qui se plaignait des défenses faites par le grand seigneur de cultiver la vigne dans ses États et d'y tenir taverne : « Elles (ces défenses) obligeront « un très-grand nombre de Français de retour- « ner dans le royaume. Elles empêcheront qu'ils « n'en sortent à l'avenir dans l'espérance de ga- « gner leur vie à ce métier-là, qui n'a pour « principe que la débauche et la fainéantise. »

Ce vœu de Colbert fut réalisé par l'art. 32 de

l'ordonnance du 3 mars 1781, titre III. — Ainsi encore il écrivit, le 4 décembre 1670, au consul de France à Lisbonne pour l'engager à rapatrier les ouvriers français qui travaillaient à la manufacture de serges située sur les frontières d'Alem-Tejo. Voilà où ce grand homme fut conduit par l'excès de son système protecteur!

Si Colbert se préoccupa surtout des consuls au point de vue commercial, parfois il lui arriva de porter ses vues plus haut. C'est ce que prouve l'instruction qu'il envoya de Saint-Germain, le 12 juin 1670, au sieur de Nointel, ambassadeur de France à Constantinople. Cette instruction est triste à lire et montre combien, à cette époque, était corrompu le personnel des consulats. Parlant des violations antérieures des capitulations, le surintendant s'exprime ainsi: « Les consuls, « d'ailleurs, ont donné les mains et bien souvent « ils se sont entendus avec les pachas et autres « officiers du grand seigneur dans les Échelles, « et ont partagé avec eux toutes les avanies que « leurs cruautés pouvaient suggérer. » Et plus loin il dit: « Les cruautés et les mauvais traite- « ments des pachas ont introduit la coutume de « former, dans chacune Eschelle, un corps de « nation française, lequel ils font assembler tou- « tes les fois que, pour empêcher les effets de « leurs cruautés, il faut leur donner quelque « argent. » Ce sont ces assemblées, irrégulièrement tenues et incomplètes, desquelles il avait

déjà parlé dans son instruction du 10 février 1670. — Enfin, Colbert oppose, à la mauvaise conduite de nos consuls, le bon exemple que donnaient les consuls d'Angleterre et ceux de Hollande.

Colbert ne se contenta pas de constater le mal. Il apporta le remède, et, avant de mourir, il légua à la France la grande ordonnance de 1681 sur la marine, dont le titre IX du livre Ier est consacré aux consulats, et qui, complétée par des règlements tant antérieurs que postérieurs, prescrit des mesures pour limiter le pouvoir des consuls et prévenir les abus.

L'ordonnance de 1681 commence par déclarer qu'aucune commission ne peut être accordée à ceux qui n'ont pas trente ans, et qui ne sont pas citoyens français. C'était un usage suivi depuis le ministère de Vendôme.

Puis l'ordonnance établit certaines formalités que le consul devra remplir à son entrée en fonction. — Mais ce que je tiens tout d'abord à constater, c'est qu'elle s'occupe des assemblées de la nation; or, on a vu que cette question avait été l'objet de la préoccupation constante du surintendant. L'art. 4, titre IX, livre Ier, édicte une peine arbitraire, fixée à 50 livres par l'ordonnance du 26 décembre 1708, contre les Français résidant aux Échelles, qui refuseront, sans motif, d'assister aux assemblées. L'art. 5 fait, du reste, remarquer que les artisans ni les matelots

ne pourront opiner. L'art. 7 s'occupe des députés de la nation et du compte de deniers qu'ils doivent rendre en présence des députés nouvellement élus et des six plus anciens négociants. L'art. 8 enjoint aux consuls d'envoyer, de trois mois en trois mois, au lieutenant de l'amirauté et à la chambre de commerce de Marseille copie des délibérations prises dans les assemblées. En résumé, ces art. 4, 5, 6, 7 et 8 sont tout simplement la reproduction, sous forme d'ordonnance, de l'instruction que Colbert adressait aux consuls du Levant, le 10 décembre 1670. L'ordonnance du 24 mai 1728 étendit d'ailleurs à tous les consulats la disposition prescrite par l'art. 8 pour les consuls du Levant.

C'est aussi pour tous les consulats que l'ordonnance de 1681, dans l'art. 9 du titre XII, demande aux consuls un mémoire sur les affaires importantes de leur circonscription.

On reconnaît encore, dans l'art. 11, la rigueur avec laquelle Colbert voulait poursuivre les agents prévaricateurs, — et lui-même a dit combien ils étaient nombreux.— Cet art. 11 est très-important. Heureusement il est devenu d'une application rare. Et cependant, il y a moins de deux ans, il recevait encore, devant les tribunaux, son application, dans un procès retentissant. Voici quelle est sa disposition : « Leur dé-
« fendons, en outre, à peine de concussion, de
« lever plus grands droits que ceux qui leur

« sont accordés, etc. » Et l'on sait que sous notre ancienne monarchie la peine de la concussion était arbitraire.

Avec l'art. 12 de l'ordonnance (*eodem titulo*), nous passons à un autre ordre d'idées, à l'exercice du droit le plus important des consuls : leur juridiction. L'ordonnance, quant au fond, renvoie aux usages et aux capitulations, et on conçoit qu'elle ne pouvait faire autrement. Qu'il nous suffise de rappeler la fameuse capitulation de 1435 à 1740, que nous avons déjà eu l'occasion de citer. — L'ordonnance s'occupe seulement de la procédure. Elle nous dit quel doit être le personnel du tribunal consulaire, quelle est la force de ses jugements (art. 13), qui sont exécutoires, au civil, par provision en donnant caution, et qui, au pénal, sont sans appel lorsqu'il n'échoit pas de peine afflictive. — L'art. 14 laisse au gré des consuls la nomination des chanceliers. — L'art. 15 délimite le droit de police consulaire.— L'art. 19, en cas de contestation entre les consuls et les négociants, renvoie les parties devant le siége de l'amirauté de Marseille. Il est impossible, en effet, que le consul soit à la fois juge et partie dans le même jugement. Mais comment concilier cet art. 19 avec une phrase du Dictionnaire de Ferrière, ainsi conçue : « Il paraît que « les consuls ont été établis à l'instar des siéges « généraux de l'Amirauté, puisque, comme eux, « ils n'ont d'autres supérieurs que les Parle-

« ments. » L'embarras n'est pas grand et l'explication me paraît toute simple. Le consul, comme président du tribunal consulaire, relevait du Parlement seul, comme les juges de l'Amirauté; mais, comme particulier, il était jugé au civil devant l'Amirauté.

Après avoir traité de l'organisation consulaire et des attributions judiciaires de ces agents, l'ordonnance, suivant un ordre naturel, examine leurs attributions extra-judiciaires. Tel est le but des art. 20 à 22, qui, à cause du droit d'aubaine, ne pouvaient guère produire leur effet que dans les États de la Porte, et qui ont trait à l'inventaire du Français à l'étranger. Tel est encore le but de l'art. 23, relatif aux légalisations. Tel est surtout celui de l'art. 24, dont le maintien est encore aujourd'hui un sujet de contestation, et qui règle la forme des testaments solennels reçus en consulat: « Les testaments reçus par le chan-
« celier dans l'étendue du consulat, en présence
« d'un consul et de deux témoins et signés d'eux
« seront réputés solennels; » article qui règle, d'une manière complète, ces sortes de testaments, et qui n'exige aucune autre formalité, par exemple, celle de la lecture.

Voilà sommairement quelles sont les principales données que l'ordonnance de 1681 contient sur les consulats: elle fut enregistrée dans tous les parlements (1) et est encore en vigueur dans

(1) Elle est la base de la juridiction des consuls, à cause de

toutes les dispositions qui n'ont point été formellement abrogées.

Voyons maintenant quelles modifications elle subit. Indépendamment de quelques transformations que nous avons indiquées, elle fut changée en certains points et complétée par différents actes législatifs et notamment par les ordonnances du 4 janvier 1713, du mois de juillet 1720, du 24 mai 1828, du 6 juillet 1748, du 24 septembre 1776, du 28 juin 1778, et enfin du 3 mars 1781. Je passe sous silence certaines ordonnances moins importantes ou ne se rattachant pas directement à notre question, comme, par exemple, les ordonnances du 20 octobre 1685 et du 3 novembre 1700.

Il me faut indiquer, en peu de mots, quel était le contenu de ces actes que j'ai mentionnés.

Et tout d'abord, une ordonnance du 4 janvier 1713 accorda aux consuls le droit de faire fonction d'officiers d'État civil pour les nationaux. Ce droit était antérieurement reconnu par l'usage en faveur du chapelain de l'ambassade ou du consulat (Pothier, *Traité du contrat de mariage*, n° 363. — Paris, 15 mars 1672).

1° En outre, je remarque l'édit du mois de juillet 1720, qui réserve au roi la nomination des chanceliers dans les Échelles du Levant et de Barbarie et qui, quoique restreint dans son titre,

cette qualité qui manque, en partie ou même complétement, aux ordonnances postérieures.

fut cependant appliqué dans la pratique à toutes les contrées : c'est là une modification à l'art. 26 du titre IX, livre Ier de l'ordonnance de 1681.

2° Selon l'art. 27 de l'ordonnance du 24 mai 1728 (1), les Français qui refusent d'obéir aux ordres du consul doivent être déférés par lui à l'assemblée de la nation et déclarés exclus du corps national, sans pouvoir y rentrer, sinon par ordre exprès du roi.

3° L'ordonnance du 6 juillet 1748 défend à tous les sujets du roi résidant aux Échelles d'y acquérir des biens fonds, et complète par là l'art. 10, livre Ier, titre IX de l'ordonnance de 1681.

4° L'ordonnance du 27 septembre 1776 confère aux consuls une partie de l'administration dont les intendants des colonies étaient chargés, et leur ordonne de passer les marchés d'approvisionnements pour la flotte mouillant dans leurs parages.

5° Comme fluctuation administrative, je citerai aussi la question des appointements donnés aux consuls. Cette question fut, pour nos rois, l'objet d'une grande préoccupation. Déjà, avant Colbert, sous la surintendance du duc de Vendôme, un projet avait été formé; on devait retirer les commissions accordées aux consuls moyennant le remboursement de la finance, et leur substituer des gentilshommes ou d'autres personnes distinguées par la fortune et le talent, dont la fonc-

(1) Cette ordonnance n'a été enregistrée dans aucun parlement.

tion ne durerait que de trois à cinq ans, et n'accorder à ces nouveaux titulaires d'autres droits et émoluments que ceux qui étaient alors autorisés. Ce projet échoua et ne fut point repris par Colbert. La fonction du consul resta donc un office. Une seule chose varia; ce fut la nature des appointements et le mode de les acquitter. Par arrêt du conseil du 10 janvier 1778, Marseille fut chargée, en échange du droit de consulat perçu sur les marchandises venues du Levant, de payer les agents. Ce droit revint au roi par arrêt du conseil du 20 avril 1720. Puis, il retourna à la chambre de commerce de Marseille par arrêt du conseil du 25 septembre 1821. Mais, chose curieuse, cette chambre ne payait rien aux consuls de Négrepont, de Rhodes, de Milet et de quelques autres villes. — Les émoluments des consuls furent eux-mêmes réglés, sur des bases différentes selon les pays, par de nombreux arrêts du conseil, dont on trouve la nomenclature dans le commentaire de Vaslin.

La modification la plus importante de l'ordonnance de 1681 fut apportée par l'édit du 28 juin 1778 (1), qui fut en vigueur en son entier jusqu'à la loi de 1836, et qui ne renferme pas moins de quatre-vingt-cinq articles. On peut dire de cet édit, qu'il fut à la fois dans l'ancienne France, pour nos consuls, un Code de procédure civile et

(1) Cet édit ne fut enregistré qu'au parlement d'Aix, mais il a été visé par la loi de 1836 qui l'a en partie maintenu.

un Code d'instruction criminelle. En effet, il se divise en deux parties bien distinctes : 1° les art. 1 à 39 s'occupent de la juridiction civile; 2° les art. 39 à 82 traitent de la juridiction criminelle, et les art. 1, 82, 83, 84 de l'édit règlent le droit de police consulaire. — Le but de l'édit, tel qu'il est défini par le préambule lui-même, est d'accélérer les voies de l'instruction et d'affranchir expressément les consuls des formalités observées dans le royaume, qui sont, pour la plupart, impraticables sous une domination étrangère. En parcourant l'édit, nous allons voir cette idée mise en pratique.

Et d'abord, quant au civil :

1° (Art. 2) Peine de 1,500 livres d'amende contre les Français qui veulent se soustraire à la juridiction consulaire et déférer leurs différends aux tribunaux indigènes.

2° Deux notables suffisent maintenant avec le consul pour former le tribunal consulaire (art. 6); et même, en cas d'impossibilité, le consul peut juger seul, à condition de faire mention de cette impossibilité dans les sentences.

3° Devant ce tribunal, la procédure est des plus sommaires. D'abord point de ministère public. Point d'avoué. La partie présente elle-même sa requête, qui est signifiée par le chancelier. Les parties comparaissent en personnes. Dispense d'assignation a lieu dans plusieurs cas. — Et s'il y a eu jugement par défaut, le délai

d'opposition est réduit à trois jours. Comme il est facile de l'observer, cette procédure a une grande similitude avec la marche que suit aujourd'hui une affaire de la compétence des juges de paix.

Là se bornent les dispositions nouvelles que l'édit renferme sur la procédure civile; les autres articles ne font que reproduire au fond l'ordonnance de 1681.

Passons au criminel. Ici encore pas de ministère public. Le consul est juge d'instruction et il agit seul, qu'il y ait ou non flagrant délit. Les diverses règles de son ministère lui sont tracées avec un soin minutieux, et l'édit suit pas à pas la marche de l'instruction criminelle, dans les détails de laquelle nous ne pouvons entrer. Mais si le consul est uniquement chargé de l'instruction des crimes, là ne se borne pas sa mission, quand il s'agit de délits, ainsi que le laisse entendre l'édit de 1778. Toutes les affaires n'entraînant aucune peine afflictive ni infamante sont déférées au tribunal consulaire, dont le consul est président, et il importe de remarquer qu'ici ce tribunal doit, même d'après l'édit de 1778, être composé du consul et de quatre notables, et non, comme le veut notre édit pour les affaires civiles, du consul et de deux notables seulement. Cette opinion qui, du reste, semble admise par Ferrière et Denizart, nous paraît ressortir par *à contrario* de l'art. 85 de l'édit de 1778.

Reste une prérogative très-importante, ce droit de police, qui donne aux consuls un pouvoir discrétionnaire immense, mais commandé par de hautes nécessités politiques. Ce droit a toujours été reconnu aux consuls du Levant, et il est impossible qu'il en soit autrement. L'édit de 1778 a seulement voulu, comme contrôle et contrepoids à ce pouvoir, que les consuls rendissent de leurs décisions un compte exact et circonstancié au secrétaire d'État ayant le département de la marine.

Pour terminer cette étude rapide des documents anciens relatifs aux consulats, il nous reste à dire quelques mots des ordonnances du 3 mars 1781.

L'une, que nous ne ferons que nommer, concerne les registres de l'État civil et les actes de donation et de testament aux Échelles du Levant Nous n'y insistons pas, parce qu'elle ne concerne point directement les consuls.

Nous devons plus insister sur l'autre, car celle-ci a directement trait aux consulats dans le Levant et la Barbarie. Le but de cette ordonnance (1) est un but de collection et de perfectionnement. Ceux qui voudront se faire une idée d'ensemble sur l'organisation et les attributions des consuls à la veille de la Révolution n'auront qu'à lire ce document. Quant à nous, qui cherchons dans une

(1) Elle n'a été enregistrée dans aucun parlement.

esquisse historique les perfectionnements successifs de cette institution, nous devons seulement examiner quels changements l'édit de 1781 a apportés à la législation antérieure.

Nous y remarquons les règlements sur les drogmans employés dans le Levant et sur les dépôts faits à la chancellerie (articles 128 à 133).

Nous y remarquons encore deux articles fort sages sur les prêtres exerçant dans le Levant et placés sous la protection française. Le premier de ces articles est ainsi conçu : « Leur défend « S. M. de s'immiscer dans les affaires de la nation « française... à peine d'être renvoyés en chré- « tienté. » Le deuxième article s'exprime ainsi : « Défend pareillement S. M., tant aux prêtres et « autres religieux français qu'à ceux qui sont sous « sa protection, de marier aucun de ses sujets, « sans s'être assurés, par l'ambassadeur et les con- « suls, que lesdits sujets en auront obtenu la per- « mission du secrétaire d'État ayant le départe- « ment de la marine, à peine d'être renvoyés en « chrétienté. »

L'art. 32 défend aux Français établis dans les échelles du Levant et de Barbarie de s'assembler sans la permission du consul.

La police des navires marchands est parfaitement organisée par l'ordonnance.

Il faut en dire de même de la police générale. De nombreuses prohibitions y sont édictées dans

l'intérêt de l'honneur national et de la sûreté individuelle.

Enfin, l'ordonnance se clôt par une série d'articles sur les naufrages et par un titre entier, consacré aux rapports du consul avec la marine militaire.

Pour que le consul pût librement exercer ces fonctions si diverses, si compliquées, si accablantes, nos rois eurent soin de stipuler en sa faveur, au moins pour le Levant, de grands priviléges diplomatiques.

Les principaux de ces priviléges furent :

1° De ne payer aucune taxe ni impôts, et d'éviter ainsi toute vexation attachée à l'idée de tribut (art. 16 et 22 de la capitulation entre Henri IV et le sultan Achmet, le 20 mai 1604).

2° De ne pouvoir être emprisonné pour quelque cause que ce soit, sauf à demander justice contre lui à la Porte (art. 19 de la 1re capitulation, et 17 de la dernière).

3° D'exercer librement le culte national dans l'intérieur du consulat.

Et si parfois, — comme il n'y a pas lieu de s'en étonner, — les autorités musulmanes enfreignirent ces lois du droit international, nos rois ne reculèrent pas devant les moyens les plus énergiques pour réprimer ces écarts criminels et assurer le respect des capitulations.

De tous les documents que nous venons de produire et d'analyser, des traités qu'il faut lire, des

usages qui suppléaient souvent aux traités, il résulte que, dans notre ancienne monarchie, les fonctions des consuls ont été multiples. Si, en certains points, et à cause des lois religieuses, comme pour le mariage, par exemple, ils avaient des attributions moins étendues que de nos jours, sur presque tout le reste ils avaient des fonctions aussi importantes et aussi variées. On vit se former successivement la distinction aujourd'hui si profonde entre les consulats en pays musulmans et les consulats en pays de chrétienté; ceux-ci chargés presque exclusivement de la protection du commerce, ceux-là investis d'un caractère multiple, à la fois conseillers, protecteurs, juges, notaires de leurs nationaux, cumulant entre leurs mains toutes les prérogatives que les traités accordaient à leur gouvernement, et exerçant le privilége d'exterritorialité dont les princes musulmans s'étaient dessaisis en notre faveur. A ce point même que nos agents avaient déjà sous leur protection le culte catholique, tous les étrangers occidentaux compris sous le nom de Francs, et même nos coreligionnaires d'Orient. — Cette distinction qui s'établit avec le temps, cette délimitation restrictive des attributions consulaires dans les pays de chrétienté, s'expliquent par la définition des attributs de la souveraineté qui s'accentua avec le temps, et par la diminution des juridictions spéciales. Et toutefois, il n'y a pas longtemps que cette distinction a été éta-

blie en pratique d'une manière générale et absolue; car l'administration de la justice était encore reconnue à nos consuls par une convention avec la république de Raguse, du 2 avril 1776, et par une autre convention avec les États-Unis du 14 novembre 1778, toutes deux abrogées.

DROIT INTERMÉDIAIRE.

La Révolution apporta peu de changements directs à cette législation consacrée par le temps.

Une première loi des 28-29 juillet 1791 déclara libre à tous les Français le commerce du Levant, moyennant un cautionnement qui persista. Mais cette loi fut de courte durée : un arrêté du 4 messidor an XI revint à l'ancien ordre de choses. La liberté commerciale du Levant fut proclamée par les gouvernements postérieurs.

Ce qui dura fut le changement hiérarchique qu'apporta la loi du 10 vendémiaire de l'an IV. On a vu que les consuls, sous l'ancienne monarchie, dépendaient du ministère de la marine. La loi du 10 vendémiaire an IV, à nos yeux, accomplit un grand progrès en les faisant passer sous la surveillance du ministre des affaires étrangères.

Sous le consulat de Bonaparte, ces agents prirent le nom de commissaires aux relations commerciales, qu'ils quittèrent plus tard pour reprendre leur ancien nom de consuls.

L'influence indirecte de la Révolution se fit

aussi vivement sentir dans l'institution consulaire; la suppression des amirautés et des parlements souleva bientôt des embarras extrêmes, qui nécessitèrent, sous le règne de Louis-Philippe, une refonte générale des anciennes ordonnances; ce travail fera l'objet du chapitre suivant.

LIVRE II

DROIT ACTUEL

Les attributions d'un consul sont variées à l'infini.

TALLEYRAND.

Le temps n'est plus où David Warden, consul général des États-Unis, pouvait être « surpris de « ne trouver dans aucune des bibliothèques de « Paris pas même un simple mémoire écrit *ex* « *professo* (1) » sur les consulats, où les publicistes s'étendaient peu, selon l'expression de F. de Cussy, sur les fonctions et immunités consulaires.

Les ouvrages de Borel, de Bursotti, de Ferdinand de Cussy, de Laget de Podio, de Pinheiro Ferreira, de Martens, de Féraud Giraud, etc..., les articles des répertoires de jurisprudence et surtout l'excellemt guide diplomatique de MM. de Clercq et Vallat, ont longuement traité de la matière des consulats, et ont laissé peu de place aux observations personnelles.

(1) *De l'origine, de la nature, des progrès et de l'influence des établissements consulaires*, par David Bailie Warden, consul général des États-Unis à Paris, docteur en médecine du collége de Newburg, 1815.

D'autre part, des ordonnances nombreuses, des lois plus ou moins récentes, répondant à des besoins nouveaux, ont encore modifié et enrichi la législation antérieure. Qu'il me suffise en ce moment de citer les ordonnances de 1833, rendues sous le ministère de Broglie, la loi du 28 mai 1836 sur la juridiction criminelle des consuls de France dans le Levant, la loi de 1858 sur les consuls dans la Perse, les lois de 1852 sur les consuls en Chine, et de 1862 sur ces agents au Japon.

Enfin, sous l'empire de ces actes législatifs, s'est développée une jurisprudence assez compacte, formée presque exclusivement des arrêts de la Cour d'Aix et de plusieurs arrêts de la Cour de cassation. Cette jurisprudence pourrait déjà être condensée dans de nombreux volumes. Dans la seule Égypte, et jusqu'à la réforme, les trois tribunaux consulaires français jugeaient annuellement environ mille procès mixtes et cinq cents procès entre Français (V. le rapport fait au nom de la commission chargée d'étudier le projet de loi relatif à la réforme judiciaire en Égypte.) « Il y a quelques mois, écrit M. Féraud Giraud, président de chambre à la Cour d'Aix, il n'y avait point moins de vingt affaires du Levant sur le rôle civil de cette cour. »

CHAPITRE Ier

NOMINATION ET ORGANISATION

Nos consuls sont nommés par le chef de l'État, aujourd'hui le Président de la République, sur présentation du ministre des affaires étrangères.

Et l'on sait que, depuis une loi de l'époque intermédiaire, la loi du 1er octobre 1795 (10 vendémiaire an IV), ils relèvent de son administration. La question de savoir de quel département ministériel ils devraient dépendre est un grave problème à résoudre. Et il y a peu de temps encore, au dire de la presse, elle faisait l'objet d'un vif débat dans le sein même du cabinet. Un projet avait été étudié d'après lequel les consuls, au lieu de relever du département des affaires étrangères, auraient été placés sous la direction du ministère du commerce. Ce projet fut combattu, ainsi qu'il fallait s'y attendre, par M. de Broglie, et finalement repoussé. Il est probable que ce n'est pas la dernière fois qu'il sera question de rattacher les consulats à une autre direction générale. MM. de Clerq et de Vallat s'élèvent avec force contre de telles prétentions, et ils nous semblent être dans la vérité. Le consul, en effet, est un agent politique. Si sa principale préoccupation, comme le voulait Colbert, doit être le

commerce, toujours est-il que cette préoccupation doit avant tout avoir lieu dans un but politique; et, eu égard à la sanction terrible du droit de protection nationale, il importe que cet agent relève directement du ministre des affaires étrangères. D'ailleurs, lors de cette discussion récente dans le sein du cabinet, M. le ministre du commerce paraissait avoir trouvé une transaction heureuse. Nous lisons dans un article du journal *la Liberté*, en date du dimanche 27 juillet 1873: « M. de la Bouillerie a résolu d'envoyer à l'é- « tranger des commissaires chargés d'étudier, « *au point de vue du commerce* d'importation et « d'exportation, les localités avec lesquelles nous « sommes en relation d'affaires et celles avec les- « quelles les transactions pourraient être éta- « blies. Les commissions transmettraient au mi- « nistre des rapports détaillés sur le commerce « desdites localités, rapports dans lesquels se- « ront indiqués les produits français qui auraient « le plus de chance d'y trouver un placement « avantageux.... Les rapports traiteront de la « grave question des chômages, de la hausse et « des matières premières, des causes des oscilla- « tions dans l'offre et la demande, et, enfin, de « l'entente bonne ou mauvaise entre patrons et « ouvriers.... Ce serait là, on ne saurait le nier, « une instruction intelligente. » Sans doute, cette instruction pourrait satisfaire ceux qui désirent que le gouvernement s'immisce dans les ques-

tions de commerce et devienne une sorte d'agent d'affaires et de courtier dans l'intérêt des négociants. Ce système, nous ne l'admettons pas. Nous pensons que, dans un pays libre, le gouvernement ne doit pas entrer dans ces détails. C'est aux particuliers de prendre les renseignements qui les concernent à ce sujet. Leur intérêt sera leur meilleur guide. Si le gouvernement a des agents à l'étranger, il est de son devoir de leur demander des comptes rendus sur la situation des différents pays où ils sont envoyés; mais il n'est pas tenu de livrer ces rapports à la publicité, et le secret politique est considéré par la loi comme un devoir si essentiel que le fait par le consul de publier sans autorisation ses rapports peut entraîner contre lui la peine de mort édictée par les art. 76 et 80 du Code pénal.

Tel qu'il est depuis cinquante ans, le système hiérarchique des consulats français n'est pas mauvais. Déjà, en 1815, après vingt ans de ce régime, un homme compétent et que sa situation d'étranger rendait impartial, Warden, écrivit ces lignes, en parlant de nos consuls : « C'est de « cette classe d'agents éclairés que la France a « retiré, relativement à divers pays, des notions « très-précieuses et très-utiles, qu'elle a promptement et sagement employées pour augmenter ses manufactures et sa puissance. Cet objet « ne fut pas oublié, même au milieu de la Révolution. » Et Warden montre ensuite que le

gouvernement français, s'il ne se croit pas obligé à divulguer les rapports de ses agents, ne refuse jamais de les employer dans l'intérêt de la science et de l'intérêt national. Les renseignements étrangers à la politique que fournissent les rapports des consuls sont portés à la connaissance du public soit par la voie du *Journal officiel* (1), soit par leur insertion dans les *Annales du commerce extérieur*, recueil publié depuis 1843 par les soins du ministère de l'agriculture et du commerce (V. le service consulaire français, Paris, Imprimerie nationale, 1872).

Nous lisons, d'autre part, dans un article inséré au *Dictionnaire du commerce et de la navigation* que « l'importance et la variété de leurs services, non moins que l'intérêt bien entendu de nos nationaux sont des raisons qui militent en faveur du maintien de l'organisation actuelle. »

Toutefois il est regrettable qu'on n'ait pas reproduit, lors de la réorganisation des consulats, l'arrêté du 20 prairial an VIII, tombé en désuétude, qui portait que l'agent ne pourrait être destitué que sur le rapport d'une commission devant laquelle il était appelé à présenter sa justification.

Le ministre des affaires étrangères est le di-

(1) Le gouvernement vient d'en donner un exemple tout récent par la communication qu'il a faite à la Société géographique du rapport de M. Hepp, consul général à Christiania.

recteur suprême des consulats. Chacune des cinq directions de son ministère comprend, dans ses attributions, la surveillance de certaines fonctions des consuls. L'une de ces directions est surtout chargée de ce rôle et porte le nom de direction des consulats : les consuls en ressortent comme agents commerciaux. Les relations purement juridiques des consuls avec le ministère des affaires étrangères ont lieu sous le timbre de la direction des archives. C'est à cette direction que doivent être légalisés les actes que l'on veut exécuter dans le ressort d'un de nos consulats. C'est au bureau de la chancellerie que les agents envoient une expédition de tous les actes de l'état civil dressés par eux à l'étranger ; c'est là aussi que sont transmis les renseignements relatifs aux successions des Français décédés en pays étranger.

Au-dessous du ministre des affaires étrangères et de ses employés, se trouvent des intermédiaires auxquels peuvent et doivent s'adresser les consuls. Les intermédiaires sont les ambassadeurs, là où les consuls ne cumulent pas, en l'absence d'ambassadeurs, sous le nom de chargés d'affaires, les attributions consulaires et les attributions diplomatiques.

Dans certains cas, les consuls sont autorisés à correspondre directement avec d'autres ministères que le ministère des affaires étrangères ; mais alors même ils doivent en rendre compte à

leur chef hiérarchique, le ministre des affaires étrangères.

Tout le monde sait qu'il y a trois sortes de consuls :

Les consuls généraux,
Les consuls de 1re classe,
Les consuls de 2e classe,

sans compter les élèves consuls.

Le consul général est le chef du département consulaire. Il doit inspecter les consulats formant les arrondissements respectifs de son département, éclairer les consuls par ses avis, recevoir leurs communications. Mais il n'a point d'ordre à leur donner. Il a rang de contre-amiral et jouit d'un traitement considérable, dont quelques-uns — pour le grand mal du pays et pour le leur — n'ont pas cru utile de se contenter.

Quant aux consuls de 1re classe et de 2e classe, il n'y a entre eux qu'une différence d'avancement et de traitement.

D'après une ordonnance du 26 avril 1845, qui a étendu les règles de l'ordonnance du 20 août 1833, les 3/5e des postes vacants dans les consulats sont réservés aux consuls de 1re et de 2e classe et aux élèves consuls. Le reste est donné aux personnes comprises dans certaines catégories fixées par l'ordonnance.

A l'exception de Londres, nous n'avons pas de consul général dans les villes où nous avons une mission permanente; le chargé d'affaires ou le

chancelier d'ambassade fait les fonctions de consul (1).

Dans ces derniers temps, par mesure d'économie, certains postes consulaires ont été supprimés. D'autres postes ont été réduits à un rang inférieur.

L'institution des élèves consuls, créée par l'ordonnance de 1781, et résultat de la mission de M. de Tott dans le Levant, a été rétablie par l'ordonnance du 15 décembre 1815 et est aujourd'hui régie par les ordonnances du 20 août 1833 et du 26 avril 1845. Certains grades universitaires, la connaissance des langues étrangères et un concours sont, en résumé, les exigences que demandent ces ordonnances pour être admis dans ce corps. Les élèves consuls sont attachés aux consulats et peuvent être chargés, par intérim, de ces fonctions. Ils ne peuvent prétendre à l'obtention d'un consulat qu'après un stage de 10 à 12 années.

Les élèves consuls ne forment pas cependant aujourd'hui la seule pépinière pour le recrutement des consulats. Les ordonnances en ont ouvert l'accès à d'autres agents du ministère, mais du moins dans des proportions limitées et sous des conditions déterminées qu'il est toutefois libre au ministre d'enfreindre.

Le personnel des consulats se recrute également dans le personnel des chancelleries. Aux

(1) Nous ne parlons pas ici, bien entendu, des simples titres honorifiques.

termes du décret du 1er décembre 1869 (art. 3), un chancelier peut être admis à concourir au grade de consul après dix ans de service comme chancelier, dont trois au moins comme chancelier de 1re classe. Voilà une disposition qui nous semble excellente. Elle relève l'institution des chanceliers, est un utile stimulant pour leurs travaux, et peut donner au consulat, si elle est utilisée, une classe d'hommes rompus à la pratique des affaires.

Je ne parle pas maintenant des autres agents consulaires ; je me réserve d'en dire quelques mots dans un appendice.

Doit-on considérer comme subsistant la disposition de l'ordonnance de 1681 qui voulait qu'aucune commission consulaire ne fût accordée à un étranger ? Nous adoptons entièrement les raisons qui ont fait décider Merlin (Répert., V° *Consuls français*, § 3, n. 1), Pardessus (*Droit commercial,* n. 1439) et Dalloz pour l'affirmative. Les consuls, en effet, sont des fonctionnaires, et il est de principe qu'on ne peut être fonctionnaire accrédité par le gouvernement français qu'autant qu'on jouit de la qualité de citoyen français. Avant l'ordonnance de 1845, on se demandait si l'on devait considérer comme toujours en vigueur la disposition de l'ordonnance de 1681, qui exigeait l'âge de trente ans pour être nommé consul. M. Dalloz pense que non ; « car, dit-il, « l'ordonnance du 20 août 1833 veut, il est vrai,

« que les rédacteurs du ministère des affaires « étrangères ne puissent être nommés consuls « qu'après cinq ans d'exercice de leur grade, ce « qui rendra difficile aux mineurs de 25 ans « d'être élevés à ce poste; mais, comme il peut « se faire qu'on soit rédacteur du ministère à « l'âge de 16 ans, il en résulte qu'à vingt et un « ans on peut se trouver placé dans la catégorie « des candidats. » Ils ne peuvent aujourd'hui régulièrement être consuls qu'à trente ans.

Ce sont là des questions très-subsidiaires. Ce qu'il importe plus de constater, c'est que nos consuls (1) sont des consuls envoyés. Grâce à cela, nous avons un des meilleurs corps consulaires de l'Europe, plus considéré que tout autre, plus indépendant de l'État où il réside, plus soucieux des intérêts des nationaux, plus soumis au gouvernement dont il dépend. Espérons qu'un jour ce système, vanté par les diplomates les plus accrédités de l'étranger et naguère introduit, partiellement au moins, en Angleterre, se généralisera en Europe!

Le consul une fois nommé reçoit, sous le nom de patente, une commission signée par le Président de la République. Lors de son arrivée, il

(1) Voyez, en faveur du système français, ce que dit Borel au chapitre des *Qualités requises dans le consul.*

Voyez aussi le discours prononcé au mois de juillet 1871 par M. Hammond, sous-secrétaire d'État, devant la commission d'enquête parlementaire pour la réorganisation du service consulaire anglais.

doit présenter cette commission au gouvernement près duquel il est appelé à remplir ses fonctions, et il reçoit en échange l'*exequatur* du souverain du pays. Tantôt il doit payer certains droits pour l'obtenir; tantôt cet *exequatur* lui est accordé sans frais (V. Décret du 11-15 septembre 1856, portant promulgation de la convention consulaire conclue entre la France et les États-Unis d'Amérique). C'est de ce jour-là seulement qu'il est investi vis-à-vis de tous de son caractère public, qu'il communique avec les autorités, qu'il peut arborer au-dessus de sa porte le pavillon national et jouir de tous les priviléges attachés à sa charge (V. dans le sens de notre opinion, un arrêt de la Cour de Paris en date du 25 août 1842, qui déclare que les consuls étrangers qui n'ont pas obtenu l'*exequatur* ne peuvent prétendre aux immunités).

CHAPITRE II

DES PRIVILÉGES CONSULAIRES

Nous touchons à une question célèbre dans l'histoire des consulats, célèbre par les controverses animées qu'elle a suscitées parmi les auteurs, célèbre aussi par les graves difficultés qu'elle a soulevées dans la pratique. Je veux parler du caractère diplomatique des consuls. Le consul est-il un ministre public? Jouit-il de la plénitude des priviléges diplomatiques? C'est là

une question déjà ancienne, discutée dès le XVIIe siècle (1), agitée, au conseil des prises par Portalis (2), et encore vivement contestée de nos jours (V. l'affaire du consul Pierre Mandato, qui se passa à Naples en septembre 1863).

Tandis que les uns comme Wicquefort, Martens, Wattel, Wheaton, refusent au consul le caractère diplomatique, d'autres, comme M. de Clerq et M. Pinheiro Ferreira, le lui accordent dans sa plénitude. Mais, nous l'avouons, la lecture de ces auteurs ne nous a pas laissé bien nette dans l'esprit la question même qui s'agite. Car il est évident tout d'abord qu'une distinction bien tranchée doit être faite entre les consuls dans le Levant et les consuls en pays de chrétienté. Les premiers étant, sous le titre de chargés d'affaires, de véritables agents diplomatiques attitrés, il s'ensuit que pour eux le problème ne peut être posé. Il est évident encore que la solution de la question est subordonnée à une foule de considérations pratiques, aux usages constants, aux traités explicites, aux réserves insérées dans les *exequatur*. Bien qu'ainsi circonscrite, notre question a encore son importance et, pour en donner de suite un exemple, on peut rappeler

(1) D'Avaux, dans ses *Mémoires* (tome V), dit que, dans les disputes entre la France et les Provinces-Unies, celles-ci soutinrent que le consul était une sorte de ministre public.

(2) Voir Varden. Ce qui donna lieu à cette discussion fut un procès qu'un Américain intenta à l'agent des relations commerciales de France à Gênes.

le différend qui survint après l'arrestation du consul anglais Pritchard à Papaëte et qui faillit aboutir à une guerre entre la France et l'Angleterre ; c'est que l'injure faite à un agent diplomatique est une insulte directe faite à la nation que cet agent représente. Autre intérêt : si le consul est un agent diplomatique, il ne sera pas besoin de traités pour qu'un peuple ait le droit d'envoyer des consuls chez un autre peuple. Troisième intérêt : si le consul est un agent diplomatique, lors de son décès à son poste les objets mobiliers qui se trouvent dans son hôtel ne sont point assujettis au droit de mutation.

En France, nous dit Dalloz, le gouvernement admet que les consuls sont des ministres publics. Malgré l'autorité des auteurs qui partagent cette opinion, nous ne pensons pas que ce soit la vraie doctrine. Nous estimons, d'après MM. Sebire et Carteret, que les consuls n'ont pas la plénitude d'indépendance et d'inviolabilité qui s'attache au caractère diplomatique et qu'aucun privilége ne leur est dû en dehors des prérogatives indispensables à l'accomplissement de leurs fonctions (1). Comme exemples de ces prérogatives inutiles, nous citerons les exemptions de la douane, du reste peu recherchées de nos jours même par les

(1) C'est aussi l'opinion que semble adopter M. Achille Morin, conseiller à la Cour de cassation. Il accorde au consul « une certaine protection du droit des gens. » *Lois relatives à la guerre,* tome I, page 106.

ambassadeurs. Comme exemples de priviléges nécessaires aux consuls, nous nommerons l'inviolabilité des archives. Et même, en Angleterre, dans cette terre de la diplomatie, le privilége des archives consulaires n'est pas admis ; et le consul est si peu considéré comme un ministre public qu'aux fêtes données par la Cour on invitera l'ambassadeur et tous les attachés d'ambassade, et que pareille faveur ne sera jamais faite à un consul, fût-il même le consul général de France à Londres. Et chose bizarre ou plutôt toute naturelle eu égard au caractère britannique, ce fut ce même gouvernement britannique qui réclamait avec tant d'irritation, en 1847, contre l'arrestation du consul Pritchard, alors que ce Pritchard s'était mis, par ses intrigues, en dehors des principes du droit des gens.

Il est vrai que, en cas de péril imminent et quand il y a lieu de craindre des actes violents contre les Français, le consul est investi du droit d'appel aux forces navales. Mais tout d'abord l'exercice de ce droit ne se présente qu'en cas de difficultés extrêmes; alors il faut aviser au plus vite, et que presque toujours les communications sont interrompues entre le consul et l'ambassadeur; et, en outre, remarquons que ce droit n'est pas tant une prérogative diplomatique que la sanction naturelle de la protection du commerce et de la sûreté nationale, protection dont est chargé le consul.

L'immunité juridique rentre-t-elle dans le nombre des priviléges indispensables au consul? Il semble que oui au premier abord; car quoi de plus contraire au libre exercice d'une fonction que le droit de mettre un fonctionnaire en état d'arrestation? Et cependant, logiques avec notre principe, nous persistons à soutenir qu'en pays chrétiens, dans le silence des traités, le consul ne peut prétendre à cette prérogative. Et cela pour trois raisons :

1° Parce que les consuls ne représentent pas leur souverain.

2° Parce que leur nomination ne s'adresse pas directement au souverain étranger.

3° Parce que leur qualité est soumise à l'acceptation de son gouvernement. (V. de Belleyme, des ordonnances de référé, 2,361). Nous ferons toutefois une distinction, et nous ne reconnaîtrons à une partie le droit de l'assigner devant les tribunaux que comme personne privée et non en sa qualité de consul. Tous les faits et ceux-là seuls que le consul a accomplis comme représentant officiel de son gouvernement, échappent à la juridiction locale. Pour le reste, ces tribunaux sont compétents. De la sorte, nous respectons les règles du droit des gens, et nous maintenons les priviléges indispensables aux consuls, c'est-à-dire les priviléges sans lesquels l'institution des consuls ne peut fonctionner d'une manière libre et continue.

Dans les limites où nous nous sommes placés, ce principe n'est point atteint : le consul ne sera pas empêché dans ses fonctions par un procès à Vienne où il réside, plus qu'il ne le serait par une instance à suivre à Paris. Il en sera autrement, sans doute, en matière criminelle et correctionnelle. Mais alors le consul sera remplacé par le vice-consul ou l'élève consul et l'institution fonctionnera toujours.

Notre solution est conforme aux considérants d'un arrêt de la Cour d'Aix, en date du 14 avril 1829 (Sirey et de Villeneuve 30. 3.190) d'un arrêt de la Cour de Rouen du 27 juin 1849 (Sirey et de Villeneuve, année 1850, t. XXXIV) et d'un jugement du Tribunal de la Seine en date du 21 janvier 1875. Ce dernier jugement, qui soulevait les plus intéressantes questions a admis que si le consul a droit d'exercer librement ses fonctions il est justiciable des tribunaux français pour tous ses faits personnels, qu'en vain le consul alléguerait qu'il a accompli, en sa qualité officielle, les faits à lui reprochés, — que ce n'est pas là une exception de nullité d'assignation, mais une défense au fond, et que s'il était justifié, ce moyen ferait disparaître les allégations du demandeur pour obtenir une condamnation personnelle. Il n'y a aucune raison pour ne pas appliquer aux consuls de France à l'étranger les dispositions que ces arrêts contiennent sur les consuls étrangers en France.

Notre solution est aussi conforme à l'opinion générale des auteurs qui ont écrit sur cette question. « En matière civile et criminelle, dit Whea-« ton dans son chapitre sur les consuls, ils sont « soumis à la juridiction locale » (1). M. Pardessus, se prononce contre l'immunité, mais en même temps il fait remarquer que les tribunaux français, devant lesquels on voudrait faire valoir une condamnation obtenue contre un consul en pays étranger, pourraient n'y avoir aucun égard. — Toutefois Varden, (page 106) enseigne qu'il est nécessaire, pour poursuivre un consul à raison d'un crime ou d'un délit, de demander l'autorisation à son gouvernement. Watel va même plus loin (*Droit des gens*, livre II, § 34), et il estime que le consul doit être renvoyé à son gouvernement pour être jugé, ce qui peut être d'une sage conduite, mais ne nous semble pas trancher la question. Il est bien entendu que le consul jouit de l'immunité juridique lorsqu'il a reçu, soit d'une manière permanente comme chargé d'affaires, soit passagèrement, une mission se rattachant à la diplomatie. L'immunité durera tant que durera la mission elle-même.

Il est clair, d'ailleurs, avons-nous besoin de le répéter, que toute discussion deviendrait inutile si une règle contraire était établie par les traités. Et c'est en effet ce qui a lieu aujourd'hui pour la

(1) Voyez aussi, dans le sens de notre opinion, M. Rolland de Villargues, *Répertoire du notariat*, au mot Consul.

plupart des États. C'est ainsi qu'aux termes d'une convention de 1853, entre la France et les États-Unis, les consuls de France jouissent de l'immunité, hors le cas de crime. C'est ainsi encore qu'elle leur est accordée en Hollande (Ord. du 5 juin 1852). C'est ainsi que l'immunité est refusée à nos consuls en Espagne seulement en cas de crimes atroces et pour dettes commerciales (Traité de 1769). Même immunité qu'en Espagne ou en Hollande doit être accordée à nos consuls dans les pays où nous sommes placés sur le pied de la nation la plus favorisée, par exemple en Russie et en Grande-Bretagne.

Si d'ailleurs le consul était un agent diplomatique, de même qu'il ne pourrait être refusé sans motif, de même aussi, pour le renvoyer, il faudrait obtenir un ordre de son gouvernement. Or, il n'en est rien en pratique. Et si le consul se rend coupable d'une conduite illégale ou inconvenante, l'*exequatur* qui lui a été accordé lui est retiré sans que ce fait émane directement de l'État que l'agent représente. Cette révocation est d'ailleurs très-rare.

Si le consul était un agent diplomatique, en cas de changement politique, de révolution dans son pays, il recevrait de nouvelles lettres; mais non! Pour qu'il continue ses fonctions, il n'est nécessaire qu'il obtienne ni nouvelle patente, ni un nouvel *exequatur*. S'il était un agent diplomatique, sa fonction cesserait par suite de l'État de

guerre entre les deux pays ; or il arrive fréquemment que les consuls, en pareil cas, continuent leurs fonctions, aussi longtemps qu'on ne leur retire pas l'*exequatur*, (IV. Bluntschli, Droit international codifié, 537).

Cette doctrine, à laquelle nous nous rallions, a été adoptée par la Cour de Paris dans un arrêt du 3 avril 1841, ainsi motivée :

« Attendu que, quand Delong justifierait de sa qualité de consul, cette qualité ne lui donnerait pas le caractère d'agent diplomatique et qu'il ne jouirait pas des immunités accordées à ce titre. »

De ce que nous venons de dire, il résulte que le consul doit être soumis à la saisie conservatoire des meubles pour les dettes civiles qu'il a contractées. Dans les pays où la contrainte par corps n'est pas supprimée, il doit se soumettre à cette voie rigoureuse d'exécution : telle était spécialement la conséquence tirée par la Cour de Paris dans l'arrêt que nous citions tout à l'heure. (Notez cependant l'art. 2, de la convention conclue entre la France et l'Espagne le 13 mars 1769.)

Doit-on reconnaître au consul le droit d'asile ? L'auteur de l'article « *Consul,* » inséré au Dictionnaire de la conversation, n'hésite pas à l'admettre. D'après lui, « la maison consulaire offre « un asile assuré à tous les nationaux qui vien- « nent se mettre sous l'autorité des consuls, non « pas que la justice du pays puisse être sans

« force devant cet obstacle ; mais il faut alors « qu'elle s'adresse au consul. » Nous ne saurions nous ranger à cette opinion qui est d'abord contraire à notre principe et qui, de plus, a le défaut de se contredire elle-même, car je pourrais demander à l'auteur de cet article ce qu'il entend par un tel droit d'asile, à quoi ce droit peut aboutir, quelle est sa raison d'être. Si la justice du pays doit triompher de l'obstacle, à quoi bon l'obstacle lui-même ? Sera-ce de procurer au national la recommandation du consul, comme le droit d'asile au moyen âge procurait la recommandation de l'Église ? Mais l'accusé français n'a pas besoin du droit d'asile consulaire pour jouir de ce privilége ; cette protection lui est due de plein droit sans qu'il y ait besoin de recourir à l'asile.

Le consul rentre-t-il sous l'application de l'art. 75 de la constitution de l'an VIII ? Ici l'affirmative ne nous semble pas douteuse. Car qui nierait de voir en lui un agent du gouvernement, investi d'une autorité propre ? Ce point a été parfaitement établi par une lettre du 19 floréal, an VIII, émanée et de Portalis, alors qu'il était commissaire du gouvernement au département de la justice. Du reste, cette exception à l'art. 2382 du Code civil, insérée dans l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, a été abrogée par un décret

(1) V. Moreuil, *Dictionnaire.*

récent de 1870. — Cependant la qualité d'agent du gouvernement a encore son importance pour le consul, pour qui elle reste une circonstance aggravante, aux termes des art. 16 à 200 du Code pénal. Parmi ces articles, ceux qui doivent particulièrement concerner les consuls sont ceux qui ont trait à la concussion, aux soustractions commises frauduleusement par les dépositaires publics, à l'immixtion des fonctionnaires dans les opérations de commerce incompatibles avec leur qualité, à la corruption des fonctionnaires et aux abus d'autorité.

Heureusement pour l'honneur de nos mœurs publiques, les annales judiciaires ne nous montrent pas qu'une application fréquente de ces articles et d'autres articles du Code pénal ait pu être faite aux consuls. Et toutefois, dernièrement la Cour de Paris rendait deux arrêts retentissants contre deux agents haut placés, sur des faits que nous examinerons plus tard lorsque nous nous occuperons en détail des devoirs des consuls. Je veux parler de l'arrêt du 21 mai 1873 contre le consul général de G. B., et l'arrêt antérieur du 25 janvier 1872 contre le consul général P., arrêts rendus tous les deux par la Chambre des appels de police correctionnelle sous la présidence de M. Rohaut de Fleury. Ces arrêts visaient les art. 406 à 408 du Code pénal.

D'après Martens, l'usage de l'Europe est d'exempter les consuls envoyés et les nôtres par

conséquent, du logement militaire, du service de la garde nationale et bourgeoise, de l'impôt personnel, de toutes les impositions directes et impersonnelles ; mais la crainte des fraudes leur a fait refuser l'exemption des impôts indirects (Voir aussi en ce sens Laget de Podio).

Les consuls sont censés n'avoir pas quitté la France. Ils y conservent leur domicile et l'exercice de leurs droits politiques (voir en ce sens le dictionnaire de Moreuil, au mot *Présidence*). Mais, à la différence des *legati* romains, ils peuvent se faire excuser de la tutelle.

En Prusse, les sujets qui sont chargés à l'étranger, soit comme consuls, soit comme chanceliers, de la gestion d'un consulat, sont exempts du service militaire. En France nous n'avons aucune disposition semblable dans la loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'armée.

Les fonctions de juré sont-elles compatibles avec celles de consuls — et, par suite, celle-ci, pendant son congé en France, peut-il être appelé à faire partie du jury? Il n'y a pas longtemps que la Cour de cassation a été saisie de la question. Le pourvoi s'appuyait sur les attributions de juridiction volontaire ou contentieuse que remplit cet agent et qui le range dans la classe des magistrats, dispensés des fonctions de juré (art. 3 de la loi du 21 novembre 1872). Mais la cour n'a pas été touchée de cet argument. Elle a été entraînée par

cette considération que les consuls ne sont point nommés par le gouvernement français en qualité de magistrats de l'ordre judiciaire — mais délégués pour protéger nos nationaux à l'étranger — Et, d'ailleurs, ajoute la cour, les Conseils de préfecture ne rendent-ils pas des jugements ? et cependant, il a fallu une disposition spéciale de la loi de 1872 pour dispenser leurs membres de faire partie du jury. (Cass. ch. criminel, le 26 août 1875, présid. de M. Zangiacomi).

Dans tout ce que nous avons dit jusqu'ici des consuls, nous avons réservé ce qui concerne les consuls dans le Levant, la Barbarie, la Chine, Mascate (l'Égypte exceptée), le Japon et dans les îles de la mer de la Chine, et de l'Océan pacifique. Dans ces pays, les prévarications scandaleuse des pachas ou des mandarins, les odieuses confiscations, la violation fréquente des principes les plus élémentaires du droit des gens, ont imposé la nécessité de donner aux consuls les plus grands pouvoirs. Indépendamment du privilége de la juridiction qui fera l'objet d'un chapitre spécial, ils jouissent de l'exterritorialité et de l'inviolabilité, de la liberté du culte dans l'intérieur de leur palais. Ils sont exempts de tous impôts et ne peuvent être arrêtés sous quelque prétexte que ce soit. Leur maison est un asile inviolable dont ils ne peuvent fermer l'accès à un sujet franc poursuivi par les autorités locales, (V. Borel, *Pouvoir du consul.*) Ils ont même préséance sur

les consuls des autres pays (capitulation de 1740, art. 44). En cas d'arrestation d'un sujet franc, ils peuvent le réclamer en s'en rendant caution. Ce sont de véritables agents diplomatiques, et il est à remarquer avec Rolland de Villargue que, quant aux actions qu'un Français aurait à former contre un consul de sa nation, il ne doit pas, sous peine d'amende, le poursuivre devant les tribunaux locaux, mais devant les tribunaux français. Toutefois, dans ces pays, tout au moins dans les États de la Porte, nos consuls ne jouissent pas des prérogatives diplomatiques dans la même mesure que les ambassadeurs. Tout d'abord, ils dépendent de notre ambassadeur et de plus, s'ils commettent un délit ou un crime, ils ne peuvent exciper du privilége de l'exterritorialité que d'une façon très-restreinte.

CHAPITRE III

OBLIGATIONS DES CONSULS

Le premier devoir du consul est de réclamer les honneurs et priviléges qui lui sont accordés par l'usage et les conventions internationales.

Car ces honneurs, ces prérogatives sont plutôt accordés à la charge qu'à la personne, et relèvent l'éclat de la nation aux yeux de l'étranger.

C'est aussi pour rehausser la dignité de la France que certaines prohibitions sont imposées

à nos consuls, et, parmi elles, on peut citer la prohibition de faire le commerce. Celui qui voudrait l'enfreindre s'exposerait certainement à une révocation immédiate. Mais, en outre, ne serait-il pas passible des peines portées par l'art. 175 du Code pénal? Cet article punit d'un emprisonnement de 6 mois à 2 ans l'agent du gouvernement qui a pris un intérêt dans les actes et entreprises dont il a l'administration et la surveillance. Réflexion faite, nous ne pensons pas, qu'en général cette application soit légitime. La surveillance que l'art. 175 du Code pénal a en vue n'est pas la protection générale à laquelle doit veiller le consul, c'est cette surveillance administrative, cette surveillance qui peut s'interposer avec avantage dans les transactions intéressant l'État. Aussi n'avons-nous pas été surpris que la Cour de Paris n'ait point visé cet article dans l'arrêt rendu contre le consul général de G. B. et qu'elle se soit contentée de faire application de l'art 405 sur l'escroquerie commise par les fonctionnaires. L'arrêt d'ailleurs décidait, dans ses considérants, que, au mépris des devoirs les plus vulgaires de sa fonction, M. de G. B. avait stipulé pour sa part un intérêt de 2 % sur le montant des sommes encaissées par la compagnie du Memphis-el-Passo. Mais nous avons été très-surpris que la Cour, dans son arrêt contre M. P..., n'ait point visé l'art. 175 du Code pénal. Il s'agissait bien, en effet, d'intérêts stipulés par

P... dans une affaire dont P... avait la surveillance. Dans son remarquable rapport, M. le conseiller Bertrand avait bien établi ce fait et, après avoir rappelé que M. P... hâtait l'exécution des contrats passés pour le compte du gouvernement français, le rapporteur ajoutait : « Ces diverses opérations rentraient évidemment dans la nature de ses fonctions comme consul général du gouvernement français... Il était son intermédiaire naturel... Les fonds étaient à sa disposition et il en ordonnait la remise à qui de droit. » Le silence de la Cour sur ce point s'explique probablement parce que la peine prévue par l'art. 175 du Code pénal est inférieure à la peine prévue par l'art 408 2° du même Code, et qu'il est de principe qu'au cas de cumul de deux délits, la peine la plus forte doit être seule infligée au coupable.

Puisque nous sommes amené par la nature des choses à parler du consul P..., on nous permettra de dire quelques mots sur cette affaire.

Le consul, étant un agent du gouvernement et recevant un traitement de l'État, doit rendre gratuitement les services dont il est chargé. Cependant il ne faut pas oublier que nous sommes dans un ordre de choses où les usages, à tort ou à raison, on tautant de force que les lois (1). Dans l'espèce, il

(1) « On ne saurait qualifier d'émoluments la bonification réglementaire de 2 p. 100 qui est allouée aux consuls *sur les avances de fonds* qu'ils sont dans le cas de faire pour le compte

s'agissait de marchés d'armes conclus par le gouvernement français avec plusieurs maisons de New-York, marchés que M. P... devait surveiller dans une mesure très-nettement limitée par le rapport de M. le conseiller Bertrand. P... se fit donner, pour cela, un droit de commission de 2 °/₀. On se rappelle quel cri d'indignation retentit à cette nouvelle. La commission d'enquête jugea nécessaire de déférer à la justice la punition de cet acte. Devant le tribunal de police correctionnelle, M. P... fut acquitté, mais l'affaire fut évoquée par le ministère public et jugée de nouveau en appel *a minima*, par la chambre des appels de police correctionnelle. Arrivée en cet état, la discussion fut très-vive. Un interrogatoire, presque un débat, s'engagea entre le président et le prévenu, sur la question des usages établis en pareille matière. On comprend quel intérêt offrait cette particularité à la cause, car les usages, réguliers ou non, pouvaient couvrir le prévenu et le faire absoudre, puisqu'il n'y a point de délit sans intention de le commettre : « Nam non est « furtum sine animo furandi. » Le prévenu alléguait en sa faveur une lettre de M. le directeur des consulats, la commission à lui allouée, lorsqu'il était à Naples, pour les opérations du mi-

de l'État, et qui compense rarement les frais de banque, de change et de pertes d'intérêts qu'ils ont à subir pour le remboursement de ces avances. » (V. le *Service consulaire français*, Paris, imprimerie nationale, 1872.)

nistère de la guerre, et surtout les commissions allouées aux consuls pour les achats de tabacs faits à la Havane. Le président invoquait, en sens contraire, l'acquisition faite, en 1866, des navires cuirassés, le *Dondelberg* et l'*Olondaga*, les marchés passés à la Havane pendant la guerre du Mexique, enfin tous les marchés de ce genre conclus pendant la guerre de 1870 et autres que les siens. Il est vrai que le gouvernement accorde aux consuls des commissions sur les marchés de tabacs. Mais cette commission n'est qu'un prélèvement sur un bénéfice considérable ; mais il y a loin de là à un droit de 2 °/₀ perçu par l'agent dans une affaire excessivement coûteuse et accomplie au milieu des circonstances les plus défavorables. Aussi la Cour de Paris, sans avoir égard à toutes les considérations invoquées par M. P... ou par son défenseur, annula le jugement des premiers juges, et, en conséquence, faisant application au prévenu de l'art. 408 2° du Code pénal, le condamna à deux ans d'emprisonnement. Cet exemple sévère servira de leçon à ceux qui, à l'avenir, seraient tentés de dépasser les limites de leurs droits.

L'ordonnance du 29 octobre 1833 (art. 73) défend aux consuls de se rendre adjudicataires directement ou indirectement des débris, agrès, apparaux ou marchandises provenant des naufrages, et de tous autres objets vendus d'après leur ordre et par leur entremise. Il n'était pas

besoin de la disposition spéciale d'une ordonnance pour édicter une pareille prohibition. La disposition de l'art. 1596 3° du Code civil eût suffi à cela et l'on eût évidemment rangé le consul parmi les mandaires légaux chargés de vendre les biens naufragés.

Toujours d'après une ordonnance de 1833, celle-ci du 20 août (art. 36), les consuls ne peuvent, sous peine de révocation, se marier sans l'agrément du président de la République.

Ils ne peuvent prendre de congés sans y avoir été autorisés pas le ministre des affaires étrangères (ord. du 20 août 1833, art. 37).

Ils ne peuvent accepter, sans l'autorisation du gouvernement français, des fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger, et cela sous peine de perdre la qualité de Français (art. 17 du Code civil). Les nécessités pratiques ont toutefois imposé une exception à cette règle lorsque le consul étranger, obligé de quitter le pays, confie ses affaires en dépôt au consul français : ce dépôt est un hommage rendu à la dignité et à la force de notre nation ; notre agent ne peut le refuser. Mais alors il doit avertir notre ambassadeur et le ministre des affaires étrangères.

Les consuls ne peuvent acquérir des biens fonds dans les pays de leur résidence sans encourir des peines disciplinaires (édit de 1781, t. II, art. 26). Ce n'est pas d'hier que de semblables prohibitions ont été introduites dans les lois

contre les fonctionnaires. Le même motif se rencontre dans les *mandata* décernés aux proconsuls (v. Ulpien, I. VI, D. *De Off. proconsulis*, I, 16). Dans les deux cas, on redoute que le fonctionnaire ne devienne moins dévoué et moins obéissant à son gouvernement, qu'il n'ait quelque velléité d'indépendance et de révolte. Toutefois, sans y insister, je dois observer que la sanction n'était pas la même à Rome qu'elle est en France.

Nous regardons comme abrogée la disposition de l'ordonnance de 1681 (titre IX, art. 10) et de l'ordonnance du 3 mars 1781 (art. 21), qui défendait aux consuls d'emprunter aucune somme aux Juifs, Grecs, Turcs ou Maures, et généralement d'emprunter aucune somme dans les Échelles du Levant et de Barbarie. En vain l'on prétend que le consul qui est débiteur d'un étranger cesse d'être dans les conditions nécessaires d'indépendance. Ceci pourrait être une considération au point de vue législatif; mais, en fait, l'ordonnance de 1833 a réglé les prohibitions imposées au consul. Elle a omis celle dont nous parlons. On ne peut donc l'ajouter. *Exceptiones sunt strictissimæ interpretationis*. Subsidiairement, nous ferons observer que la prohibition de l'ordonnance du 3 mars 1781 était incomplète et manquait en partie son but; car elle ne défendait pas l'emprunt d'une manière absolue, mais seulement dans certaines contrées, et lorsqu'il était fait avec certaines personnes.

Nous laissons de côté plusieurs autres prohibitions qui se trouveront mieux placées au cours du chapitre suivant.

Les limites de cette étude et notre incompétence ne nous permettent pas de nous étendre sur les connaissances nécessaires au consul. Ces connaissances sont immenses, et il est peu de sciences auxquelles il doive rester étranger. Il doit être versé dans la géographie politique, l'histoire, la linguistique, la jurisprudence, la diplomatie et l'économie politique. En un mot, selon l'expression de Warden, il doit être comme le voyageur d'Anacharsis.

CHAPITRE IV

ATTRIBUTIONS CONSULAIRES

SECTION I

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES

§ 1er. — *Dispositions générales.*

Les consuls sont les protecteurs naturels de leurs nationaux. Ils doivent les éclairer de leurs conseils, les aider de leurs démarches, appuyer leurs réclamations, surveiller l'exécution des traités et des lois françaises. Mais comment les consuls connaîtront-ils ceux qui ont droit à leur protection? Comment sauront-ils si tel homme, né en France, citoyen français avant son départ,

est venu se fixer sur la terre étrangère d'une façon définitive, ou au contraire s'il a gardé l'esprit de retour? De prime abord, on pourrait répondre avec l'art. 17 du Code civil que les établissements de commerce ne sont jamais censés faits sans esprit de retour. Mais de ce que ces établissements ne sont pas une preuve de la perte de cet esprit, il ne s'ensuit pas que tout commerçant, par cela seul qu'il fait négoce, ait conservé le désir de retourner un jour dans sa patrie. Et puis, en dehors des négociants, il peut se trouver des personnes d'origine française qui résident à l'étranger, soit pour leur plaisir, soit pour leurs études, soit pour quelque autre motif. Comment savoir s'ils ont droit à la protection consulaire? Pour éviter tout inconvénient, l'ordonnance du 28 novembre 1833, art. 1er, reproduisant en cela des décrets antérieurs, a établi un moyen bien simple de constater l'esprit de retour. Ce moyen consiste à se faire inscrire sur un registre immatriculé à la Chancellerie du Consulat. Les Français ainsi immatriculés composent la Nation, et c'est en ce sens que nous employons toujours l'expression de nationaux. Les assemblées de la Nation ne peuvent avoir lieu sans la demande du consul, ou du moins sans sa permission : leurs décisions sont obligatoires pour tous les nationaux.

Quant au Français qui voyage et n'a pas l'intention de s'arrêter, il est évident qu'il ne saurait

être question d'immatriculation. Mais l'ordonnance de 1833 (art. 2) lui enjoint de faire viser son passe-port par le consul, s'il veut que cet agent le couvre de sa protection. Elle craint sans doute que, jusque-là, les habitants et les autorités locales ne veuillent pas ajouter foi à sa nationalité, et elle exige que le passe-port soit contresigné par une signature connue de tous, la signature du consul.

L'intervention du consul de France à la signature d'un contrat entre un Français et un gouvernement étranger constitue l'exercice d'une fonction publique et un acte de haute administration.

Le caractère de cette intervention dépendra des circonstances dans lesquelles elle s'est produite. Le plus souvent, elle n'aura eu d'autre objet que d'éclairer la partie contractante par des conseils. Quelquefois, cependant, elle aura eu pour signification de garantir l'exécution de la convention; il en résultera alors un quasi-contrat qui engagera la responsabilité du consul, et par suite, celle du gouvernement français, en vertu des principes juridiques admis par nos lois. Mais dans toute hypothèse, la juridiction civile sera incompétente pour apprécier les conséquences de cette intervention, car, suivant une jurisprudence constante, les tribunaux ne doivent point connaître des actes d'administration pure; ni par conséquent, déterminer la respon-

sabilité découlant, pour l'agent et pour l'État, de l'absence de protection diplomatique. Cette nature d'affaires ne peut être même soumise au Conseil d'État, par voie de recours contentieuse. Le Français, blessé dans ses droits, devra donc s'adresser au ministre compétent, et, si le ministre ne lui donne point la satisfaction ou la réparation qu'il désire, il aura la ressource de saisir le Parlement, soit par une pétition directement émanée de lui, soit à l'aide d'une interpellation dont se chargerait un membre du Sénat ou de la Chambre des députés (V. en ce sens, jugement de la 1re chambre du tribunal de la Seine du 17 avril 1875).

Le consul a sur ses nationaux un pouvoir très-grand de haute police et de surveillance. Nous avons vu ce pouvoir établi aux termes de l'ordonnance de 1681 (art. 15, titre IX), puis de l'édit de juin 1778. Mais, tandis que sous l'empire de l'ordonnance de 1681, il ne pouvait expulser les Français de mauvaise conduite sans avoir pris au préalable l'avis des députés de la Nation, aujourd'hui il a cette puissance à lui seul. Nous regrettons que l'ord. de 1681 ne soit plus sur ce point en vigueur. Nous ne nions pas que ce pouvoir soit nécessaire au consul pour maintenir intact l'honneur de notre pays; mais le pouvoir discrétionnaire, d'où qu'il vienne, qu'il soit administratif ou judiciaire, nous inspire trop de crainte pour que celui-ci ne nous semble pas

excessif. Aussi devons-nous restreindre le plus possible son exercice et refuser de le reconnaître aussi étendu à nos consuls en pays de Chrétienté. Dans ces pays, il sera bien rare que de tels droits soient reconnus à nos agents par le gouvernement local. Si cependant, par exception, l'un de ces gouvernements n'y faisait pas d'obstacle, il faudrait au moins que le consul se conformât à l'ordonnance de 1681, et non pas à l'article 1er de l'édit de 1778, maintenu par la loi de 1836; et encore, pour plus de régularité, ferait-il bien, comme l'y engageait Vaslin, et comme l'usage a été introduit dans le Levant, de faire rendre un jugement par le tribunal consulaire et de ne pas se contenter de l'avis des députés de la Nation. La Cour de cassation a eu l'occasion de sanctionner le pouvoir de haute police des consuls en Levant et Barbarie par un arrêt assez récent de la Chambre criminelle en date du 18 décembre 1858, ainsi motivé : « Attendu qu'aux « termes de l'art. 82 de l'édit du mois de « juin 1778, article maintenu par la loi du « 28 mai 1836, les consuls de France dans les « échelles du Levant peuvent, dans tous les cas « qui intéresseront la police et la sûreté du « commerce, faire arrêter et renvoyer en France « tout sujet français qui deviendrait nuisible au « bien général. » Cet arrêt est plein de logique dans son application comme dans son principe. Il applique avec exactitude l'idée d'exterritoria-

lité, privilége que nous ont garanti pleinement les capitulations avec la Sublime Porte, et la Chambre criminelle de la Cour décide que les consuls des Échelles du Levant ont le droit de faire arrêter un sujet français sur le territoire Ottoman, non-seulement pour crimes ou délits commis à l'intérieur dudit territoire, mais encore pour crimes ou délits en France et pour lesquels ce Français serait poursuivi.

C'est aussi par suite de ce pouvoir de surveillance sur ses nationaux, qu'en Turquie, le consul, représenté par son interprète, doit être présent à l'abjuration d'un Français qui voudrait embrasser l'Islamisme. (Capitulation autrichienne de 1718, art. 18 combiné avec le principe qui place la France sur le pied de la nation la plus favorisée.)

Nous laissons de côté pour le moment la police de la presse et la répression des délits commis à l'étranger par la voie d'un journal français. Cette police, en effet, est répressive ; elle touche donc aux attributions judiciaires et de plus elle est exercée, non par le consul seul sous sa responsabilité, mais par le tribunal consulaire.

Notons en passant qu'aux termes de l'art. 5 de la loi du 26 nov. 1873, les consuls de France sont chargés de constater les contraventions aux marques de fabrique.

Par analogie de ce qui a été admis en France pour les consuls étrangers, nous reconnaissons

à nos consuls à l'étranger, le droit de former saisie-arrêt au nom d'un Français absent.

Nos capitulations avec les puissances ottomanes et les puissances barbaresques nous conservent le droit de protéger les sujets ou citoyens des nations qui n'ont ni ambassadeur, ni consul, tous les religieux francs établis dans l'empire ottoman sur le personnel, même indigène, de leur consulat et les Levantins admis à domicile en France.

C'est pour cela qu'ils doivent veiller, de concert avec les capitaines, à ce qu'aucun trafic ou commerce d'esclaves n'ait lieu par l'intermédiaire de nos navires.

Ils doivent aussi tenir la main à l'exécution des clauses du traité de Paris (16 avril 1856), en ce qui touche le droit des neutres.

En cas de troubles, quelle doit être la conduite du consul ? Elle doit être dictée par le but de sa mission protectrice. Si donc quelque émeute menaçait son hôtel, il devrait immédiatement arborer le drapeau tricolore et déployer tout le cérémonial nécessaire pour montrer à la population la gravité de l'atteinte qui serait portée à sa sûreté. Il devrait également se concerter avec ses collègues étrangers sur les mesures à prendre, et informer au plus vite des événements le chef du poste diplomatique et le commandant de nos forces navales. Du moment que l'émeute est dirigée contre un de ses protégés, français ou non,

et même dès qu'elle menace l'un d'eux, nous estimons que le consul a le droit et le devoir d'intervenir, jusqu'à ce que ses protégés aient l'absolue sécurité de leurs personnes et de leurs biens. Toute violence exercée contre la personne du consul pourrait amener les plus graves conflits. C'est donc à lui d'agir en même temps avec prudence et fermeté. On ne peut que louer la conduite qu'ont toujours tenue nos consuls dans ces moments difficiles, et ils ont plus d'une fois payé de la vie l'accomplissement de leurs devoirs. Avons-nous besoin de rappeler la mort de l'infortuné M. Moulin, consul à Salonique, dont la France entière vient de porter le deuil.

§ 2. — *Attributions municipales.*

Nous avons vu qu'une ordonn. de 1713 déférait aux consuls les fonctions d'officiers d'état civil des Français à l'étranger.

L'art. 7, titre II de la constitution de 1791, proclama ensuite que le mariage est un contrat civil. Se fondant sur ce texte, beaucoup de gens, en France se marièrent devant notaire. A l'étranger, on se maria devant le consul, soit parce que ce fonctionnaire a des attributions en certains points analogues à celles des notaires, soit par souvenir des anciennes ordonnances. La loi du 20 septembre 1792 reconnut ces mariages contractés avant sa promulgation (titre IV,

sect. 4, art. 9). Plus tard un avis du Conseil d'État du 4 frimaire an IX combla une lacune de la loi de 1792 et étendit à tous les actes de l'État civil, ce que la loi de 1792 avait seulement admis pour le mariage.

C'était là un usage respectable; aussi le Code civil, dans ses art. 48 et 170, donna d'une manière définitive aux Français qui se trouvent à l'étranger *même non résidents*, la facilité de s'adresser pour les actes de l'état civil aux agents diplomatiques et aux consuls, alors désignés sous le nom de commissaires aux relations commerciales. Le Code a fait faire un grand pas au droit international, et on peut dire que, grâce à lui, le consentement unanime des gouvernements reconnaît aujourd'hui à chaque consul le droit de constater la naissance, le mariage et le décès de ses compatriotes nationaux.

Les Français qui ont contracté mariage devant le consul ou l'agent diplomatique français à l'étranger, ne sont pas soumis aux règles de l'art. 171 du Code civil. L'art. 171 est une suite de l'art. 170, qui prévoit le cas d'un mariage célébré par l'officier public du pays où il est contracté. Il est dès lors impossible de créer une obligation que la loi n'établit pas. C'est au gouvernement à suppléer à cette lacune, par des instructions données à ses agents consulaires. (*Principes de Droit civil*, par F. Laurent, t. III, page 50.)

Il nous semble peu utile de remarquer, comme certains auteurs l'ont fait, que les consuls n'ont aucun caractère pour recevoir les actes de l'état civil concernant les étrangers. Il est évident que ces actes n'auraient point force probante vis-à-vis du gouvernement local. En France même, ils ne seraient point valables, car recevoir ces actes, c'est usurper une fonction étrangère et se placer sous le coup de l'art. 17 du Code civil.

Tout le monde connaît, en outre, la disposition des articles 60 et 87 du Code civil concernant les naissances et les décès survenus pendant le cours d'une traversée. On sait qu'à son arrivée au port, le capitaine doit remettre au consul deux expéditions de ces actes. L'ordonn. de 1833, art. 4, 5 et 6, a réglé quelle devait être alors la conduite de ce fonctionnaire.

L'usage a aussi consacré une autre immixtion du consul dans la tenue des actes de l'état civil qu'il n'a point rédigés lui-même. On a pour habitude de les transcrire sur les registres du Consulat. On obtient ainsi une nouvelle preuve des faits dont la constatation peut être utile aux nationaux (Circ. du garde des sceaux du 18 août 1836).

Une double question se présente au sujet du mariage :

1° L'art. 170 du Code civil fait-il dérogation à l'art. 48 ?

2° Subsidiairement au moins, ce dernier article n'est-il pas restreint en partie par l'art. 165 ?

A ces deux questions nous répondons négativement.

Quant à la première question, nous répondrons à nos adversaires que l'art. 170 est un article explicatif, et non restrictif (1) ; que la disposition générale est dans l'article 48; et que l'article 170 s'est uniquement occupé des publications. On ne saurait sérieusement invoquer — quoiqu'on l'ait fait — le motif que la publicité dont le législateur veut entourer le mariage serait mal observée dans le cabinet d'un agent diplomatique. Ce motif n'est pas sérieux. La publication pourrait être faite et l'affiche apposée à la porte du Consulat, et il sera même facile au consul de renouveler cette publication à la porte de la mairie locale.

La seconde question a fait l'objet d'un procès célèbre dans les annales judiciaires, et connu sous le nom d'arrêt Summaripa. Le sieur Gaudin, négociant, et la demoiselle Summaripa s'étaient mariés devant le vice-consul de France à Constantinople. Plusieurs enfants étaient nés de cette union. Une longue possession d'état avait eu lieu, quand, à la suite d'un procès, la Cour suprême reconnut la nullité du mariage, le 10 août 1819. M. Vazeille combat cette opinion (*Traité du contrat de mariage*, t. Ier, n. 186). Nous soutenons, au contraire, avec l'immense majorité des

(1) C. art. 47 et art. 170.

auteurs (Rieff, des Actes de l'état civil. — Demolombe, 1,312. — Valette, page 104. — Aubry et Rau, tome V, page 121) qu'aucune atteinte n'est apportée par l'art. 165 du Code civil à l'art. 48 : raisonner autrement, c'est oublier que l'art. 165 suppose un officier de l'état civil fonctionnant dans l'intérieur de la France, tandis que la compétence des consuls, reposant sur une fiction, est bornée par cela même aux Français dans l'intérêt desquels elle a été établie. C'est fouler aux pieds le principe essentiel et éminemment national de la personnalité des lois; car, dans ce cas, l'étrangère serait soumise à des lois qui ne peuvent encore la régir, et mariée devant un officier incompétent (1). Enfin la condamnation de la doctrine adverse ressort clairement du simple rapprochement des articles 47 et 48 du Code civil. Tandis que l'art. 48, s'occupant des pouvoirs conférés aux consuls à l'étranger, parle seulement des actes de l'état civil des Français, l'art. 47 déclare valable tout acte de l'état civil des Français et des étrangers qui a été reçu dans les formes usitées dans ce pays.

Et notez bien que, si le consul avait trans-

(1) « Attendu, dit l'arrêt de la Cour de cassation, que, si les agents diplomatiques ou les consuls ont été autorisés à recevoir les actes de l'état civil des Français en pays étranger, conformément aux lois françaises, il résulte clairement et de l'essence des choses et du texte de la loi qu'il ne s'agit ici que des Français uniquement, nos lois et nos agents n'ayant de pouvoir à l'étranger que devant les nationaux, etc. »

gressé ses pouvoirs et, cédant aux instances des parties, prononcé leur union, le Français lui-même pourrait en demander la nullité, parce qu'à vrai dire il n'y a point de mariage. C'est aussi ce qu'a décidé la Cour de cassation dans l'arrêt que nous venons de citer.

La cour de Bruxelles a adopté la même solution, le 26 juillet 1853, en annulant le mariage du sieur Robiano et de la demoiselle anglaise Koppen, qui avait été célébré à l'hôtel de l'ambassade anglaise par un sujet anglican (V. Laurent, *Principe de droit civil*, t. II, pages 19 et 20).

Le consul pourrait dispenser de la seconde publication.

On reconnaît au consul le droit d'accorder dispense d'âge, à la charge d'en rendre compte immédiatement au ministre des affaires étrangères.

Les articles 99 à 101 du Code civil ont déterminé les règles concernant la rectification des actes de l'état civil. Les articles 855 et suivants du Code de procédure ont complété ces principes et fixé la marche à suivre en pareille matière. Aux termes de l'art. 99 du Code civil, l'officier qui a reçu les actes n'a pas pouvoir suffisant pour procéder lui-même à cette rectification. Ce rôle incombe au tribunal compétent. Mais la question est précisément de savoir quel est le tribunal compétent. Sera-ce le tribunal consulaire ou le tribunal français? La réponse offre de l'intérêt. Il s'agira souvent de frais à éviter, d'un temps

plus ou moins long à gagner. Nous sommes en présence d'une question d'état : on doit donc s'adresser au tribunal d'origine. C'est ce qu'a parfaitement établi, d'une manière spéciale, la circulaire du garde des sceaux du 10 août 1836. Au sujet de cette question, elle s'exprime ainsi : « Ici l'acte étant reçu à l'étranger, la raison, dans le silence de la loi, indique également que celui qui veut faire régulariser son état civil doit s'adresser à son tribunal d'origine, et s'il est né à l'étranger, au tribunal du domicile de ses père et mère ou aïeul. » La circulaire invoque en sa faveur un arrêt de la Cour de cassation du 10 août 1813; il s'agissait, dans l'espèce, d'un émigré français, soldat au régiment de Condé, dont l'acte de décès avait été dressé par un aumônier de ce régiment.

Si telle doit être notre réponse juridique, qu'on nous permette cependant d'exprimer un regret. Il serait à désirer que le législateur investît de ces fonctions rectificatives, selon les cas, le tribunal consulaire ou le tribunal d'origine, et, pour éclaircir ce point par un exemple, ne serait-il pas à souhaiter que des gens, nés à Paris, résidant à New-York où ils se marient devant le consul, ne fussent pas obligés de s'adresser au tribunal civil de la Seine pour la rectification de leur acte de mariage ?

C'est une réforme désirable, surtout quand il s'agit de hâter l'union conjugale.

Il faut aussi ranger parmi les attributions municipales des consuls la délivrance des passeports (ordonn. du 25 oc. 1833, art. 1er, 4 et 5), leur visa, la légalisation des actes délivrés par les autorités de leur arrondissement. — Quand, selon l'expression usitée en pratique, un parquet a dû être fait, le ministre des affaires étrangères, saisi par le ministre de la justice, envoie au consul les actes ainsi signifiés, et à son tour le consul fait parvenir aux parties intéressées ces exploits sans frais et à titre de renseignement pur et simple.

Le maire a le devoir de dresser la liste du recrutement. Comme les lois de statut personnel suivent le Français partout où il réside, il s'ensuit qu'à l'étranger cette fonction municipale incombe au consul. Dernièrement, elle était l'occasion d'un débat international qui peut-être n'était pas clos quand parut pour la première fois ce livre. Voici le fait tel qu'il a été signalé par la presse. Il a une certaine importance : le consul de France à Rio-Janeiro, chargé d'affaires, ayant invité nos nationaux, parvenus à l'âge de 20 ans, à se conformer aux prescriptions de la loi du recrutement, le gouvernement brésilien se permit de son côté de rappeler à ces jeunes gens que, fils d'étranger ou non, quiconque est né dans le Brésil lui doit le service militaire, selon la loi locale. Cette prétention exorbitante a suscité une vive indignation dans notre presse, et nous lisions dans un numéro de l'*Opinion nationale*, le vendredi

17 octobre 1873, les paroles suivantes : « Nous aimons à croire que le gouvernement français saura faire valoir nos droits avec l'énergie commandée par une question de cette nature. »

Nous avons voulu chercher dans les traités si le gouvernement brésilien pouvait avoir un semblant de raison. Nous y avons lu sa condamnation en termes explicites. Voici, en effet, ce que dit le traité de commerce et de navigation conclu entre la France et le Brésil le 8 janvier 1826 : « Ils « (les Français) seront exempts de tout service « militaire, de quelque nature qu'il puisse être, « et de tous emprunts forcés, ou impôts et ré- « quisitions militaires. » Tels sont les termes mêmes du traité. Il est impossible d'être plus clair. Toute convention diplomatique doit s'interpréter *bonâ fide*, et dès lors celle-ci ne peut porter atteinte aux règles du statut personnel français. La conduite du gouvernement brésilien, dans cette affaire, ne tendrait rien moins qu'à la violation flagrante des traités librement consentis. Ce sont des procédés qui doivent répugner aux races Latines, et qu'il faut abandonner aux Teutons ou aux Cosaques. Peut-être cependant les difficultés qui viennent de surgir conduiront-elles à une révision des traités, révision très-désirable dans la question qui nous occupe, car nos plus grands jurisconsultes ont depuis longtemps signalé les fraudes qui se commettent dans nos départements frontières et les avantages exces-

sifs dont jouissent les étrangers au point de vue du recrutement. Peut-être serait-il bon de supprimer les clauses des traités semblables à celle que nous venons de citer. Si d'un côté la France y perdrait quelques soldats, d'autre part on éviterait l'inconvénient signalé et qui n'a pas disparu complétement, même après la loi de 1872 sur l'armée.

§ 3. — *Attributions maritimes.*

Les attributions des consuls relatives à la marine marchande sont extrêmement nombreuses, et l'on ne doit pas s'en étonner puisque, selon l'expression de Colbert que nous avons plusieurs fois citée, leur principale préoccupation doit être le commerce. On peut ranger l'ensemble de ces attributions sous sept chefs distincts, savoir : les règles du pavillon, la francisation, la vente des navires, leur arrivée, leur séjour, leur départ, les naufrages. Nous n'entrerons pas dans le détail de toutes ces réglementations qu'on peut lire dans les ordonnances, et qui sont par elles-mêmes très-arides. Parmi les dispositions les plus importantes des ordonnances qui aient trait à cet ordre d'idées, nous mentionnerons seulement l'art. 19 de l'ordonnance du 29 octobre 1833 qui donne aux consuls français à l'étranger le droit de police sur les navires de commerce de notre nation, et l'art. 42 de la même ordonnance aux termes duquel ils ont le droit de pourvoir, sous certaines conditions, au remplacement du capi-

taine. Nous devons maintenant signaler les articles du Code de commerce concernant ces diverses fonctions et auxquels les consuls doivent tenir la main; ce sont les art. 225, 234, 243, 244, 245, 270, 345, 414 et 416, dont plusieurs sont reproduits de l'ordonnance de 1681. Examinons leurs dispositions principales.

L'une d'elles, qui est en apparence fort simple, a donné lieu à de sérieuses controverses. Je veux parler de la règle édictée par l'art. 234 du Code de commerce. Cet article permet au consul d'autoriser le capitaine à faire des emprunts sur le corps et la quille du vaisseau, de mettre en gage ou vendre des marchandises dans la mesure du besoin.

Le tribunal du Havre et la Cour de Rouen nous semblent avoir donné une grande extension au pouvoir du consul, en pareille matière. L'un et l'autre ont en effet jugé qu'un tel emprunt était valable, encore bien qu'il n'ait été contracté que par un capitaine du choix de l'armateur, débarqué d'office par le consul. Ni la résistance du capitaine à la réalisation de l'emprunt, ni même la présence de l'armateur, qui n'avait pas été consulté, n'ont fait hésiter le tribunal du Havre et la Cour de Rouen (Havre, 28 juill. 1873, confirmé par Rouen, 1re chambre, 1874).

En accordant cette autorisation ou même en imposant cet emprunt, le consul accomplit-il une mission administrative ou bien n'exerce-t-il pas

plutôt un office de juridiction gracieuse ? Par la place que nous avons assignée à cet article, il semblerait bien que nous voyons là un acte administratif. Tel n'est pas cependant notre avis. Si nous avons placé ici cet article, c'est que nous avons voulu comprendre dans la même rubrique tout ce qui a trait aux rapports des consuls avec la marine marchande ; mais ce n'est pas que nous ayons reconnu dans cet article le cachet administratif. Nous pouvons même invoquer en notre faveur un arrêt de la Cour de Rouen, en date du 14 janvier 1844, rapporté dans Dalloz (Rép. Dalloz, 2e partie, année 1844). Cet arrêt avait lui-même confirmé un jugement antérieur du tribunal du Havre, ainsi motivé : « Attendu que l'autorisation à conférer à un capitaine pour obliger par voie d'emprunt à la grosse... est un acte de juridiction ; que pour s'en convaincre il suffit de remarquer qu'en France cette juridiction doit émaner du tribunal de commerce ou du juge de paix ; attendu que ce qui prouve que l'autorisation en pareille matière est une juridiction, c'est qu'elle a pour but d'accorder à un capitaine le droit d'engager les biens qui ne lui appartiennent pas... ; que la justice seule peut avoir ce pouvoir. » Les conséquences de cette doctrine sont indiquées dans la solution acceptée par le présent jugement et dans un intérêt antérieur de la Ch. des Req., en date du 5 août 1839. Les voici :

1° En vertu de ces principes si manifestes, le tribunal du Havre et la Cour de Rouen annulèrent l'emprunt à la grosse contracté par un capitaine avec l'autorisation du vice-consul, uniquement parce que cet agent n'était point investi de fonctions judiciaires et que le droit de juridiction en France ne se délègue pas, d'après notre droit public.

2° Pour bien comprendre l'espèce prévue par l'arrêt de cassation de 1839, il faut, outre l'article 134, se rappeler le contenu de l'art. 245, qui oblige le capitaine à faire au consul la déclaration des causes de la relâche forcée, au cas où il y a lieu à cette relâche. Après avoir rappelé lui-même ses articles, l'arrêt proclame qu'il appartient au consul de France, dans un port étranger, de déclarer l'innavigabilité d'un navire. Du moins, suivant la Cour suprême, l'arrêt qui, sur la contestation élevée par les assureurs en France, reconnaît que le navire a été régulièrement vendu pour cause d'innavigabilité et en valide le délaissement aux assureurs, en se fondant sur les documents de la cause, tels que les avis d'experts et la décision du consul, échappe à la censure comme reposant sur une appréciation souveraine. — Dans leur pourvoi, les armateurs soutenaient que les art. 234 et 245 du Code de commerce ne sont relatifs qu'à des actes purement administratifs, tandis que le délaissement pour cause d'innavigabilité touche à une question de

propriété. Mais, comme nous l'avons vu, la Chambre des requêtes écarta le pourvoi, parce qu'elle considérait les art. 234 et 245 comme consacrant en faveur du consul un véritable droit de juridiction.

L'art. 244 du Code de commerce oblige le capitaine, à l'arrivée dans le port, de faire son rapport au consul dans les vingt-quatre heures.

Au cas de jet et de contribution, les experts pour estimer les marchandises sont nommés par le consul, et c'est lui qui rend exécutoire la répartition fixée par les experts.

Quand des Français à qui des marchandises ont été expédiées de France veulent faire constater les avaries, le consul procède à la vérification, rédige un procès-verbal, ordonne le dépôt et le séquestre.

Les consuls doivent veiller aussi à la prescription du Code de commerce qui défend au capitaine de renvoyer les matelots en pays étranger, comme aussi il a fallu pour l'avantage respectif des États attribuer aux agents consulaires le droit de réclamer et d'obtenir la remise des matelots déserteurs. (Ord. du 7 novembre 1833 ; — ord. du 27 octobre 1833, art. 25 et 26).

C'est là une dérogation aux règles générales admises en pays de chrétienté. D'ailleurs cette dérogation est bien restreinte dans ses effets ; car le consul, pour agir, aura besoin de l'intervention de l'autorité locale. La force publique ne peut,

permet de tester dans une troisième forme, celle-ci solennelle, devant le Consul et deux témoins, le chancelier tenant la plume. La présence du consul a pour objet d'assurer à la famille du testateur et au testateur lui-même une garantie contre toute influence étrangère. Le Code a passé sous silence cette faculté accordée par l'ordonnance, et ce silence est d'autant plus significatif que l'article dernier de la loi de ventôse an XI abroge toutes les lois antérieures traitées par le Code civil. Qu'en conclure? Nous pensons, d'après M. Demolombe (t. XXI, p. 423) et d'après notre savant maître M. Colmet de Santerre, qu'on ne pourrait ici appliquer avec raison l'article dernier de la loi de ventôse, ni considérer l'ordonnance de 1681 comme traitant des matières régies par le présent Code. L'art. 999 du Code civil est un article de faveur. Or, la solution contraire à la nôtre (1) aurait pour résultat, dans certaines circonstances, une disposition odieuse. Car dans les stations lointaines où manquent les autorités locales, dans celles où ces autorités ne présentent pas les garanties nécessaires, il en résulterait que le Français ne sachant pas écrire serait réduit à l'impuissance de tester. Nous sommes donc en présence d'une nécessité pratique; et, on

(1) Voyez, dans le sens de la solution qui ne reconnaît pas la validité du testament reçu par le consul, Duranton, IV, 138 *bis;* Vazeille, sur l'art. 994, n° 2; Duvergier, sur Toullier, V, 485, note *b;* Grenier, II, 280.

le voit chaque jour, les lois ne peuvent rien contre de telles nécessités. Aussi le Gouvernement, d'abord défavorable à cet usage, est revenu plus tard à l'opinion enseignée par les auteurs que nous avons cités, et il a enjoint aux chanceliers et aux consuls de recevoir les testaments conformément à l'ordonnance de 1681 (comparez une circulaire de 1815 avec une circulaire du 22 mars 1834); cette circulaire nouvelle fut rendue pour apaiser les plaintes suscitées par un jugement du tribunal de la Seine qui annula le testament du général Dugommier, passé devant le chancelier français d'Amsterdam. Le général Dugommier avait institué sa femme sa ligataire universelle. La sœur du général attaqua le testament comme fait dans une forme vicieuse. Le tribunal de la Seine accueillit sa demande par un jugement du 19 mars 1825. Appel fut interjeté. Le jugement fut confirmé, mais uniquement parce que le testament n'avait pas eu lieu en la présence du consul; et comme l'arrêt vise l'ordonnance de 1681, nous avons le droit de l'invoquer en notre faveur. Tel n'est cependant pas l'avis de l'annotateur de Dalloz. Nous n'insisterons pas d'ailleurs sur ce point. — Aux considérations pratiques que nous avons présentées, il est utile d'ajouter un argument théorique tiré de l'art. 999 lui-même. Que dit en effet l'art. 999? « Un Français qui se trouvera en pays étranger pourra faire ses dispositions testamentaires par acte sous seing privé....

ou par *acte authentique avec les formes usitées* dans les pays où cet acte sera passé. » Or, quelles sont ces formes usitées ? Ceci peut s'entendre de deux sortes de formalités : ou les formalités usitées à l'époque où l'acte sera passé, ou les formalités usitées à l'époque où l'art. 999 a été rédigé. Dans le doute, nous adoptons cette deuxième interprétation qui nous est favorable. Cela nous est d'autant plus permis qu'en principe on doit supposer que le législateur se réfère au présent.

Nous croyons donc qu'il est impossible de refuser au consul et à son chancelier les attributions notariales en matière de testaments.

Le tout n'est pas d'avoir reconnu que le testament consulaire est toujours en vigueur ; il reste une question non moins importante à étudier ; il s'agit de savoir quelles sont les formalités substantielles de cet acte : on ne saurait trop vivement conseiller aux consuls de se conformer avec la plus scrupuleuse exactitude aux règles établies par la loi du 25 ventôse an XI. De cette sorte seront évitées les difficultés, les procès qui pourraient surgir et qui se sont présentés, en effet, sous l'ancienne jurisprudence. Mais enfin, ici nous déclarons nécessaires et suffisantes les formalités prescrites par l'art. 24 du titre 9 de l'ordonnance de la marine. Déjà (1), sous l'an-

(1) Dans le sens de notre opinion, voy. Aubry et Rau, 4e édition, tome XII, page 90. — Voyez, dans le sens contraire, Coin-Delisle, art. 999, n° 8 ; Bayle Moulard, sur Grenier, II, 280, note *c* ; Marcadé, sur l'art. 999, n° 4.

cienne monarchie, les ordonnances de Blois et d'Orléans, l'ordonnance de 1735, qui parlait des testaments militaires, ne disaient mot des testaments faits par des personnes étant dans les consulats de France; le parlement d'Aix n'avait point envoyé ces ordonnances dans les consulats pour y être exécutées. Et nous avons retrouvé ce même silence dans les lois postérieures. Ce silence s'explique par cette considération que le législateur a laissé les testaments dont s'agit soumis aux seules formalités prescrites par l'ordonnance de la marine. — Mais quelles sont ces formalités? L'ordonnance en exige quatre : 1° la réception du testament par le chancelier; 2° la présence du consul 3° deux témoins; 4° la signature d'eux.... Nous n'exigerons donc ni le timbre, ni la dictée par le testateur, ni la lecture du testament, ni la rédaction en un seul contexte, ni la mention de la signature, ni l'inscription de la date en toutes lettres, etc.... D'après le même principe, la position de la signature n'étant pas indiquée par l'ordonn. de 1681, nous en conclurons également qu'il n'est pas indispensable que la signature se trouve dans le contexte de l'acte. Il suffira qu'elle soit apposée sur l'enveloppe comme dans le testament mystique. C'est ce qui a été jugé par sentence du Châtelet de Paris du 26 mars 1755, et par arrêt du parlement de Paris du jeudi 27 mai 1762. Dans l'espèce, il s'agissait d'un testament du célèbre peintre Jean-François de Troy,

directeur de la villa Médicis, qui avait été reçu à Rome en 1752, en présence des consuls, par le chancelier du consulat Français établi dans cette ville. Ce testament contenait une date écrite en chiffres, il était écrit sur deux feuilles de papier à lettre ; les témoins avaient signé sur l'enveloppe. Naturellement, les collatéraux s'empressèrent d'attaquer les dispositions testamentaires de leur illustre parent. L'affaire fut successivement portée et jugée devant les juridictions que nous avons désignées. M. Joly de Fleury, avocat général, posa des conclusions conformes à la sentence du Châtelet et adoptées par le parlement. Ces conclusions, rapportées dans Denisart (*Collection de décisions nouvelles*, t. V, p. 351), sont fort remarquables. Il est toutefois une considération tout à fait fausse, émise par ce célèbre magistrat. Parlant du testateur, M. Joly de Fleury termine ainsi : « La loi du prince lui a prescrit des formalités, lui a indiqué les personnes publiques auxquelles il pouvait s'adresser. Il s'y est adressé : il a testé sur la foi de ces personnes publiques ; il ne peut être responsable de l'omission de quelques formalités, s'il en a été omis. » A ce compte-là, on ne voit pas quel testament public pourrait être annulé pour vice de formes. Heureusement, M. Joly de Fleury avait fait valoir devant le parlement des considérations beaucoup plus sérieuses, qui amenèrent le célèbre arrêt du 27 mai 1762.

Notons aussi que les certificats de vie doivent être délivrés, non par les chanceliers, mais par les consuls eux-mêmes.

(Circulaire des affaires étrangères du 26 mars 1834).

SECTION II

ATTRIBUTIONS JUDICIAIRES

§ 1er. — *Juridiction gracieuse.*

En Turquie et dans tous les pays où le consul a plénitude de juridiction, il remplit l'office de juge de paix, de président et de notaire. Seul il pose les scellés, seul il les lève, seul il dresse l'inventaire. C'est lui qui connaît de la faillite d'un négociant francais, si le principal établissement se trouve non en France, mais dans les Échelles (ord. du 3 mars 1781, titre II, art. 25. V. en ce cas la procédure sommaire de l'édit de 1778). Il pourrait même, comme le président d'un tribunal français, ordonner l'exécution d'un testament olographe, envoyer au besoin le légataire en possession ; mais au cas où il surgirait des difficultés sur le fond, il devrait renvoyer au tribunal compétent.

En pays de Chrétienté, il en est tout autrement. D'abord, là où existe le droit d'aubaine, il ne saurait plus être question de l'intervention du consul. S'il n'y a pas de droit d'aubaine, les héritiers peuvent être présents en personne ou par

leurs fondés de pouvoirs; et alors plus de scellés ni d'inventaire. Enfin il peut se faire que ces personnes soient absentes, mineures ou incapables; et alors des actes conservatoires deviennent nécessaires. Le consul, protecteur naturel de ses nationaux, devra, comme le ministère public, les provoquer, et réclamer leur exécution dans le plus bref délai possible. Mais là s'arrêteront ses pouvoirs, à moins que les traités ne lui aient formellement accordé le droit de remplir lui-même ces actes de juridiction gracieuse. On peut classer en trois catégories les divers pays au point de vue qui nous occupe actuellement. Dans certaines contrées les scellés sont apposés par l'autorité locale, en présence du consul et de deux personnes dignes de foi (Russie, Autriche).

Dans un jugement récent, le tribunal de la Seine a eu l'occasion de faire une application de ces principes, et de fixer les conditions auxquelles est soumise l'application des droits consulaires. Nous avons dit plus haut qu'aux termes d'une convention franco-russe le droit du consul général de l'une ou l'autre puissance de prendre possession de la succession d'un sujet de sa nation ne saurait s'appliquer au cas où cette succession avait été revendiquée par un héritier présent et capable. Le tribunal de la Seine en a conclu, par *à fortiori*, que le droit du consul ne pouvait s'appliquer au cas où la succession, — même en l'absence d'héritiers présents et capables et

d'exécuteurs testamentaires, — avait été attribuée à une personne déterminée par des décisions passées en force de chose jugée. (Tribunal civil de la Seine, 1re ch., présid. de M. Aubepin, audience du 27 nov. 1874).

Dans d'autres pays, le droit d'apposer les scellés et de faire l'inventaire appartient exclusivement au consul. En Espagne, ce droit lui appartenait si la réquisition d'un Français créancier, héritier ou légataire du défunt, n'obligeait pas l'autorité espagnole à intervenir dans ces opérations. C'est ce qui avait été convenu entre les deux États par le traité d'Utrecht (art. 34), et par un article de la convention supplétive du 13 mai 1769. Et c'est un point que mit en lumière la Cour de Paris par son arrêt du 26 septembre 1839. Dernièrement la même Cour adopta la solution contraire dans une espèce identique concernant un Espagnol, et que nous pouvons invoquer, comme la précédente, à titre de réciprocité. Mais il n'y a qu'une contrariété apparente entre ces deux arrêts. Tous deux invoquent des conventions diplomatiques, le premier le traité d'Utrecht, le second une récente convention consulaire de 1852 entre la France et l'Espagne. Tous deux sont l'application des principes du droit international moderne et de notre droit public; car, en thèse, le consul n'a point le droit de juridiction. Pour qu'il jouisse de cette prérogative, une convention formelle est nécessaire. Or, le

traité d'Utrecht admettait bien cette exception : au contraire, la convention de 1862 a énuméré les hypothèses où le consul peut intervenir dans cet ordre d'idées, et il ne dit rien de la levée des scellés et de la confection de l'inventaire. Ces deux arrêts figurent dans Dalloz, le premier à l'année 1840, le second à l'année 1872, et au bas de ce dernier se trouve une note très-nette et très-concluante de M. Garsonnet. A l'appui de son opinion, M. Garsonnet invoque deux autres arrêts, l'un de la chambre des requêtes en date du 18 janvier 1862, l'autre de la Cour de Paris en date du 21 août de la même année. M. Garsonnet invoque aussi avec raison les principes du droit public; mais il nous semble avoir tort de qualifier de juridiction contentieuse les attributions du consul en matière de levée de scellés et d'inventaire.

Dans la plupart des pays, cette attribution doit être refusée aux agents en l'absence des traités. Mais il est d'usage alors que le consul croise de ses scellés ceux qui ont déjà été mis par l'autorité locale, et alors les doubles scellés ne peuvent être levés que de concert. (Voir en ce sens la loi du 15 mars 1850, art. 50, relative au traité d'amitié, de commerce et de navigation conclu le 15 septembre 1846 et 7 octobre 1849 entre la France et la république du Chili. Voir aussi les traités du 8 mai 1827 et du 9 décembre 1834, art. 24, avec le Mexique et la Bolivie.)

Toutes ces questions concernant la succession des Français morts en pays étrangers sont très-délicates. L'administration des successions est en particulier une cause de conflit. Le consul, en principe et sauf les modifications introduites par les conventions ou les usages, devra en pareille matière se montrer très-prudent, mais aussi très-habile. Au cas où les autorités locales s'y refuseraient, il pourra, malgré le silence de la loi, assembler le conseil de famille des héritiers mineurs qui n'ont en France ni biens, ni parents, ni domicile connu. MM. de Clercq et de Vallat font remarquer qu'il est peu vraisemblable que les actes de la tutelle, organisée par ce conseil de famille, soient attaqués avec succès devant les tribunaux français, car tout au moins « il faut y « voir une administration provisoire que les con- « suls ont incontestablement le droit d'organi- « ser, en leur qualité de protecteurs naturels des « absents et des incapables. »

Une conduite prudente et ferme doit guider le consul dans tous les actes conservatoires qu'il doit faire. Nous adoptons sur ce point l'opinion émise par le conseil des prises en l'an VIII et acceptée par les savants auteurs du *Guide des Consulats*. Nous ne pensons donc pas que le consul ait le droit d'intervenir en justice dans toutes les contestations intéressant des Français absents. Et cela pour plusieurs raisons : 1° parce que ce serait donner au consul des pouvoirs plus éten-

dus qu'au ministère public français ; 2° parce que les jugements à intervenir alors devraient être obligatoires contre les Français s'ils étaient défavorables, et alors leurs intérêts, loin d'en être améliorés, seraient compromis ; 3° parce que d'ailleurs un tel mandat fait défaut au consul soit de la part des particuliers, soit de la part du gouvernement français, puisque son droit de protection est tout politique.

Nous devons toutefois reconnaître qu'une décision contraire a été récemment adoptée aux États-Unis en faveur du consul général. Un sieur Bonnard, de nationalité française, esprit bizarre et croyant à la métempsychose, légua toute sa fortune à la Société protectrice des nationaux. Après sa mort, plusieurs contestations furent soulevées par diverses personnes qui se prétendaient légataires en vertu d'un second testament incompatible avec le premier. Le consul de France intervint au nom des héritiers du sang, absents et inconnus.

Le juge américain reconnut au consul son droit d'intervention. Il rappela que la convention consulaire entre les États-Unis et la France donnait au consul de l'une ou l'autre nation le droit de s'adresser aux autorités des gouvernements locaux, afin de protéger d'office les droits et intérêts de leurs compatriotes, spécialement en cas d'absence, et que s'il n'était pas permis au consul de se présenter d'office comme partie, il avait

le droit de comparaître en qualité d'agent de ses nationaux pouvant être intéressés au procès. (Cour du subrogate, 5 décembre 1872. — Rapporté dans le *Journal de droit internatinal privé*.)

Juridiction arbitrale. — Un usage constant des pays de chrétienté a laissé entre les mains des consuls le pouvoir de juridiction arbitrale; toutefois, qu'on le remarque bien, ce n'est là qu'un usage, et il devrait fléchir devant les lois locales contraires... L'avantage de cette juridiction est de fournir aux parties un titre exécutoire à la fois en pays étranger et en France. Aux termes d'une instruction de 1833, les consuls, lorsqu'ils jugent comme arbitres, doivent exiger qu'on leur donne le rôle d'arbitres amiables compositeurs et sans appel. Le rôle d'amiables compositeurs leur sera utile et nécessaire même, parce qu'ils auront à interposer leur jugement dans un conflit de lois étrangères. Et il est bon qu'ils puissent juger sans appel pour éloigner toute contestation sur le tribunal d'appel, et aussi pour éviter la prolongation d'un procès et les frais qui en sont la suite. Il est à noter que les injonctions contenues dans l'instruction de 1833 sont une dérogation aux stipulations contractées entre la plupart des nations chrétiennes. (Voir le précis de Martens, au § *Pouvoir judiciaire des consuls*.)

§ 2. — *Juridiction forcée.*

Dans toute question de juridiction, trois faces diverses se présentent à l'examen. On peut envisager la compétence et la procédure, l'exécution des sentences, et les voies de recours. C'est, en effet, l'ordre que nous suivrons. Mais auparavant, nous devons rappeler une observation que nous avons souvent présentée et qui offre ici une importance exceptionnelle : il y a un abîme entre les pouvoirs des consuls en pays de Chrétienté et leurs pouvoirs en pays Musulmans. Dans les premiers, la juridiction consulaire est en général très-restreinte. Elle est, au contraire, assez étendue dans les seconds ; et même on a remarqué, au sujet des Échelles, que les tendances du gouvernement sont pour la restriction des attributions judiciaires (Dalloz, R., *Échelle du Levant et de Barbarie*). Cette tendance nous paraît funeste. Quand on connaît le peu de garanties que présente la magistrature musulmane dans nos colonies, que peut-on espérer d'elle là où elle serait libre dans ses mouvements, sans un contrôle suffisant? La justice musulmane peut-elle inspirer confiance, alors même que, dans un tribunal mixte comme en Égypte, elle se trouve mélangée à un élément européen ? On nous permettra d'en douter. Puisque l'on adoptait la réforme judiciaire, tant prônée par Nubar-Pacha, il aurait été sage d'exiger que le choix de juges

indigènes fût préalablement soumis à l'acquiescement des chancelleries d'Occident. On aurait pu alors espérer que les tribunaux mixtes rendissent à l'Égypte des services aussi grands que ceux qui sont rendus en Algérie par les chambres musulmanes. Du moins, pourrons-nous louer les dispositions du nouveau règlement égyptien, qui concernent la juridiction criminelle. Il est heureux que l'honneur de nos concitoyens ne puisse être laissé à l'appréciation d'un juge musulman ou étranger. Et, en effet, qu'on relise l'histoire de nos consulats et leurs vicissitudes, on verra quelle persévérance il a fallu pour assurer à nos nationaux une protection efficace. On n'y est parvenu que par l'exterritorialité juridique, et, le jour où nous déchirerons sur ce point nos anciennes capitulations, on pourra dire que c'en est fait de la sécurité individuelle en Orient. Ne parlez pas de progrès ni de civilisation. Le fatalisme est aujourd'hui ce qu'il était il y a un siècle, et le fanatisme turc opprimerait les Chrétiens, s'il devenait directement ou indirectement le propre juge de ses exactions et de sa cupidité. Il est toujours vrai de dire avec J. de Maistre : « Les Turcs sont aujourd'hui ce qu'ils étaient au xve siècle.... La guerre entre nous est naturelle, la paix forcée. Dès que le chrétien et le musulman viennent à se toucher, l'un d'eux doit service ou périr. »

L'édit de juin 1778, n'ayant été aboli par la loi de mai 1836 qu'en ce qui touche la poursuite des

délits et des crimes, reste en vigueur pour tout ce qui regarde la juridiction civile. La loi de 1836 contient même un article spécial pour proclamer ce maintien partiel de l'édit de 1778. D'après cela, les consuls, dans les Échelles du Levant, connaissent en première instance des contestations, de quelque nature qu'elles soient, sommaires ou non, qui s'élèvent entre les Français dans l'étendue de leurs consulats. Nous nous sommes, à dessein, servis de cette définition, dont il nous faut reprendre chaque terme. Nous laissons de côté, bien entendu, les voies de recours, devant y consacrer un paragraphe spécial.

1° *Compétence ratione materiæ.* — Les consuls connaissent de toutes les contestations de droit personnel ou mobilier, soit civiles, soit commerciales, soit sommaires, soit ordinaires.— Quand le rescrit impérial du 18 juin 1867 concéda aux étrangers le droit de propriété immobilière dans l'empire ottoman, les représentants des puissances inscrivirent dans le premier paragraphe du protocole signé à cette occasion cette clause : « La loi qui accorde aux étrangers le droit de propriété immobilière ne porte aucune atteinte aux immunités consacrées par les traités, et qui continueront à couvrir la personne et les biens-meubles des étrangers devenus propriétaires. »

Quelques avocats avaient prétendu, sous l'ancien régime, que les consuls ne pouvaient con-

naître des affaires sommaires qui, par leur urgence, nécessitaient une prompte décision. Cette opinion erronée a été rejetée par les lois postérieures et par un arrêt du parlement de Provence en date du 22 avril 1741 (V. Laget de Podio). Plus récemment, on avait soutenu que dans les Échelles du Levant, les tribunaux consulaires étaient incompétents pour statuer sur les contestations entre Français, relatives à la validité des testaments. On disait, en faveur de cette opinion, que le testament contesté avait été fait avec le concours du consul, et que dès lors celui-ci ne pouvait connaître de sa validité; que le consul n'annulerait jamais un testament à la confection duquel il avait participé. On disait encore qu'il était contraire aux convenances qu'un acte, fait en présence du consul et avec son concours, fût discuté dans le lieu même où siége le consulat. Ces raisons furent développées par les parties intéressées devant le tribunal consulaire de Salonique, qui les accepta et se déclara incompétent. Mais appel fut interjeté devant la Cour d'appel d'Aix, et cette Cour — à bon droit, selon nous, — infirma le premier jugement. Elle fonda son arrêt sur la disposition générale de l'édit de 1778, et écarta les deux motifs indiqués par le jugement de Salonique, en faisant remarquer que la coopération du consul au testament pouvait seulement motiver l'abstention de ce magistrat, et que, pour écarter une juridiction, il ne suffisait pas d'invo-

quer les convenances, lorsqu'elles ne s'appuyaient sur aucun texte (Aix, 16 février 1871). Quand un Français résidant dans les Échelles du Levant ou de Barbarie tombe en faillite, le jugement déclaratif est rendu par le tribunal consulaire d'après les formes tracées par les édits de 1778 et de 1781.

2° *Compétence ratione personæ.* — Le tribunal consulaire est compétent, quand les deux parties sont des Français ; peu importe d'ailleurs leur qualité de négociant, de navigateur ou de simple particulier. Mais il faut que le demandeur et le défenseur résident, l'un et l'autre, dans les pays où le consul exerce ses fonctions. Ceci ne fait aucun doute en ce qui touche les Échelles du Levant. Mais on avait soutenu qu'il en était autrement dans les pays chrétiens où par exception, les consuls sont investis du droit de juridiction. On invoquait les principes généraux qui établissent la compétence d'après le domicile du défenseur. « Actor sequitur forum rei, » et on faisait remarquer qu'aucune exception n'existait à ce principe en matière de consulats, puisque l'édit de 1778 était spécial aux Échelles du Levant et de Barbarie. Mais est-il possible d'invoquer le principe « Actor sequitur forum rei » en cette matière, qui est limitée d'après les usages et les traités internationaux ? Est-ce que déjà, sous l'ancien régime, l'édit de 1729, relatif aux consulats à Cadix, n'attribuait pas aux consuls seule-

ment les contestations nées entre Français présents dans le consulat? Devant la Cour de Paris, M. l'avocat général Delapalme avait invoqué une considération qui ne nous semble pas exacte. Il s'était fondé, en faveur de son opinion, d'ailleurs juste au fond, sur la procédure devant la juridiction consulaire, procédure qui oblige à la présentation de la requête par le demandeur et la comparution des parties en personne. Cet argument ne nous paraît pas fondé et voici pourquoi : sans doute la loi veut que les parties, s'il est possible, déposent leur requête en personne et comparaissent elles-mêmes, mais en cas d'absence ou d'empêchement légitime, elles peuvent se faire remplacer par un mandataire spécial. (V. Affaire Chauviteau contre Duport. Arrêt du 14 décembre 1840, Paris 1re chambre). Dans l'espèce, d'ailleurs, il y avait une autre considération suffisante pour faire annuler le jugement. C'est qu'il s'agissait de solde de compte de commerce, et que la demande était portée devant le tribunal du lieu où le payement devait être effectué (art. 420 du Code de procédure) (1).

Il est clair que les articles 1 et 2 de l'édit de 1778 cessent d'être applicables lorsqu'il est établi que le Français défendeur a agi comme mandataire ou directeur d'une Société étrangère. L'édit

(1) Voy. l'ouvrage de M. Gand, intitulé : *État civil et condition des étrangers.*

n'a eu, en effet, en vue que la personnalité juridique ; or, dans notre hypothèse, l'individualité du mandataire disparaît devant celle du mandant (Aix, 1re chambre, 18 novembre 1874).

De plus, nous estimons que les art. 1 et 2 de l'édit de juin 1778 ne doivent point être rangés parmi les dispositions d'ordre public et que, si les deux parties sont d'accord, elles peuvent saisir en France le tribunal du domicile de l'une d'elles. Et, en effet, le tribunal consulaire est un tribunal d'exception, et il peut se faire qu'il ne présente pas aux parties les mêmes garanties de lumière et d'indépendance qu'un tribunal civil français. L'art. 1 de l'édit de 1778 est une faveur qui ne peut tourner au détriment de ceux qui ont le droit d'en jouir.

Une peine très-grave sanctionne l'obligation imposée aux Français de traduire leurs compatriotes devant les consuls et non devant les juges et autres officiers de la puissance étrangère. Cette peine consiste en 1500 livres d'amende, et, en outre, en des dommages-intérêts s'il y a lieu. Mais il faut bien se pénétrer de la défense ainsi faite par l'édit de 1778 et ne pas l'étendre démesurément

1° Tout d'abord, l'édit de 1778 ne concernant que les actions en justice ne défend point de réclamer des juges étrangers l'emploi de la force publique pour l'exécution d'un titre paré. C'est ce qui a été jugé par arrêt de la Cour de cassation,

en date du 11 décembre 1809 (affaire Foucheron, C. Leguen). La Cour a considéré que, s'agissant de l'exécution d'un contrat, il est nécessaire pour le créancier de s'adresser au magistrat investi de la force extérieure.

2° Les parties pourraient ne s'adresser ni aux consuls, ni aux juges locaux, mais à des arbitres. Là encore la peine de l'édit ne saurait être appliquée, parce que l'édit doit être interprété restrictivement, qu'il ne parle que d'actions en justice, que par là on ne saurait entendre un compromis, à moins d'étendre les mots au delà de leur sens naturel, et que d'ailleurs, l'arbitrage, en tant qu'il n'est pas formellement interdit, est toujours vu d'une manière favorable. Tout ce que devrait faire celui qui aurait obtenu gain de cause devant les arbitres serait de faire homologuer leur sentence pour obtenir son exécution en France.

3° Il est bien entendu que l'édit de juin 1778 n'est en vigueur que dans les États où son application a été permise et réglementée par des traités diplomatiques. Dans les pays où il n'en est point ainsi, le Français qui actionne un autre Français devant le tribunal étranger ne peut évidemment être déclaré passible de la peine de 1,500 francs et des dommages-intérêts pour infraction à l'édit de 1778. On comprend l'intérêt pécuniaire qu'offre cette solution. Quelquefois il s'agira d'un jugement par défaut qu'on aura surpris à la religion

des juges locaux et qui, les délais d'opposition expirés, causera un préjudice considérable à la partie absente. Mais aussi, le plus souvent, il s'agira d'assurer au plus vite le payement d'une obligation qui, si on le retardait, serait complétement perdu pour le créancier. — On pourra consulter à ce sujet l'affaire du navire *le Glaneur*, qui a été jugée par arrêt de la Cour de Saint-Denis (Réunion), en date du 16 février 1855, et par arrêt de la Chambre des requêtes, en date du 29 janvier 1856. On verra que la Chambre des requêtes cassa sur ce chef l'arrêt de la Cour de Saint-Denis, et déclara que les traités invoqués par l'arrêt attaqué avaient cessé par suite de la guerre, et qu'ils ne pouvaient être considérés comme rétablis par le seul fait de la paix.

4° Faut-il appliquer aux enquêtes l'art. 2 de l'édit de juin 1778 ? Il est certain que la procédure d'enquête est une procédure judiciaire, et dès lors il semble bien que les tribunaux français ne peuvent, sous la peine de l'édit de 1778, renvoyer aux tribunaux locaux pour procéder aux enquêtes qu'ils ordonnent dans les pays étrangers. Comment d'ailleurs apprécier la régularité de cette procédure dont les formalités sont inconnues en France ? Aussi plusieurs ont pensé que cette délégation était irrégulière. Sans nous prononcer catégoriquement, nous inclinerions volontiers vers cette opinion.

Toutefois, une véritable exception existe au

principe qui veut que toutes les contestations entre les nationaux soient déférées aux tribunaux consulaires français. Aux termes de l'ordonnance de 1681, modifiée en ce point par la loi de 1790 qui a supprimé la Chambre de Marseille et par la loi du 10 avril 1810, les contestations particulières entre le consul et les négociants français sont soumises au tribunal de Marseille.

Et de plus, dans le Levant, une autre exception est apportée au principe qui ne défère aux consuls que les contestations entre Français. L'usage donne à nos agents la connaissance de toutes les affaires intéressant nos compatriotes, quand bien même elles concerneraient aussi des musulmans. On a même soutenu que cet usage était légal et conforme au texte connu à l'esprit des capitulations.

Pour discuter utilement cette question, il est nécessaire de se reporter à l'art. 26 de la capitulation de 1740. Voici en quels termes il est conçu : « Si quelqu'un avait un différend avec un marchand français et *qu'ils se portassent chez un cadi*, ce juge n'écoutera point leur procès, si le drogman français ne se trouve présent, et si cet interprète est occupé pour lors à quelque affaire pressante on différera jusqu'à ce qu'il vienne, mais aussi les Français s'empresseront de le représenter sans abuser du prétexte de l'absence de leur drogman. » — Les écrivains favorables à la compétence des consuls pour les dif-

férends entre Français et étranger, tirent partie de la forme dubitative que revêt l'art. 26 ; selon eux, cet article suppose que d'un commun accord les parties s'adressent au tribunal ottoman ; ils ajoutent que la France n'a pas pu vouloir remettre les intérêts de ses nationaux entre les mains des juges aussi corrompus que ceux de la Turquie ; la présence du drogman leur semble insuffisante pour empêcher tout trafic honteux de la justice entre le musulman défendeur et le cadi qui doit le juger. Nous n'admettons pas ce système. — Pour nous, l'art 26 ne revêt aucune forme dubitatrice ; les diplomates français qui ont signé les capitulations n'ont pu avoir la pensée naïve de s'imaginer que les Français iraient ainsi préférer à leur justice nationale la justice si inférieure des musulmans.

Mais, si nous ne pouvons dénier la compétence aux tribunaux ottomans quand le Français est demandeur peut-être n'en dirons-nous pas autant qu'il est défendeur. Tout d'abord, cette solution est conforme au principe : « Actor sequitur forum rei. » Et puis elle trouve une nouvelle force dans l'art. 5 des capitulations autrichiennes du 27 juillet 1718, ainsi conçu : « Si à aucun il était dû quelque chose par un marchand impérial-royal (autrichien), le créancier devra exiger ledit dû par le moyen des consuls, vice-consuls et interprètes de son débiteur, et de personne autre. » Nous avons le droit d'invoquer cet article, puisqu'aux

termes des traités, la France doit être placée sur le pied de la nation la plus favorisée.

D'après l'édit de 1681, comme nous l'avons vu, pour rendre leurs jugements, les consuls devaient se faire assister des députés et de quatre notables de la nation. Ce nombre fut restreint par l'ordonnance du 25 mai 1722, qui réduisit ce nombre à trois juges, le consul et deux députés ou deux des principaux négociants français. Le nombre fixé par l'ordonnance de 1722, a été maintenu depuis lors. Mais on admet, depuis l'édit de 1778, que le consul a le droit de choisir lui-même ses assesseurs. — Comme il n'existait pas de consul à Constantinople, l'art. 38 de l'édit de 1778 décidait que les fonctions judiciaires seraient remplies par trois notables de la Nation, nommés d'office par l'ambassadeur de France ; plus tard, le chancelier de l'ambassade siégea comme président, avec deux notables pour assesseurs ; aujourd'hui, le chancelier d'ambassade est remplacé dans ces fonctions par le consul de France. — Deux décrets, l'un du 5 décembre 1863, l'autre du 31 juillet 1875, ont créé l'emploi d'un consul-juge près des tribunaux consulaires d'Alexandrie et de Tunis, et déterminent le mode de nomination et les attributions de ce magistrat. Nommé par le chef de l'État, sur la proposition du ministre des affaires étrangères, et après avis du garde des sceaux, il remplit, en cas d'absence ou d'empêchement du consul, les fonctions judi-

ciaires attribuées à ce dernier tant en matière civile ou commerciale (1), qu'en matière criminelle. Quand le consul siége, il est vice-président du tribunal consulaire avec voix délibérative et remplace un notable. Il a rang immédiatement après le consul. Les conditions de sa nomination sont les suivantes : 1° 30 ans d'âge ; 2° le grade de licencié en droit ; 3° 5 ans de fonctions judiciaires en France ou en Algérie, ou 10 ans d'exercice comme avocat. — Le tribunal consulaire offre cette particularité remarquable que la même personne, le drogman-chancelier, cumule les fonctions de greffier et d'huissier. Il y a, en outre, ce caractère commun avec nos tribunaux de commerce qu'aucun ministère public ni avoués n'existent près de lui. Et nous allons en voir sortir quelques conséquences par la suite.

Comme nous nous occupons uniquement de ce qui concerne les consulats, nous laissons de côté les différentes juridictions internationales, telles que les tribunaux mixtes et les commissions judiciaires mixtes.

Ceci posé, quelle est la marche à suivre devant les tribunaux consulaires français ? La procédure étant une science éminemment pratique, nous n'avons pas la prétention de faire connaître ses errements devant une juridiction que

(1) Les fonctions du consul-juge à Alexandrie sont singulièrement restreintes depuis l'adoption du règlement judiciaire égyptien.

nous n'avons jamais vu fonctionner. Nous devons cependant, en peu de mots, indiquer les principales singularités qui découlent de l'organisation consulaire :

1° De ce qu'il n'y a point de ministère public, il s'ensuit qu'on ne saurait parler d'affaires communicables. Il faudrait aussi retrancher les conclusions du ministère public, et les mesures protectrices qu'il doit prendre en faveur des absents et incapables sont remises aux soins du consul. Nous ne trouvons non plus aucun de ces cas où le ministère public doive agir comme partie principale.

2° De ce qu'il n'y a point d'avoués, il résulte d'autre part que l'assignation doit être faite par le demandeur lui-même, en vertu d'une requête et d'une ordonnance mise au bas de la requête par le consul, enjoignant aux parties de comparaître à telle époque. Il suit encore que les parties comparaîtront en personne ou par un fondé de pouvoirs. Il suit enfin qu'il ne peut être question de jugement par défaut, faute de conclure ;

3° De ce que le tribunal consulaire est un tribunal éminemment national, il résulte que les experts — au cas où il y a lieu d'en nommer — doivent être pris parmi les Français de l'Échelle, sauf quand la nature de la vérification ne le permet pas, et que l'entrée des audiences ne peut être refusée aux Français immatriculés, excepté dans

les cas où le droit commun autorise le huis-clos.

Les assignations, les significations, et, en général, tous les actes d'huissier sont envoyés par le ministère du chancelier. C'est lui aussi qui rédige les qualités des jugements et en délivre expédition. C'est lui enfin par les soins duquel s'opèrent les saisies.

Quand le jugement a été rendu et signifié à partie, deux voix de recours sont ouvertes contre lui. Ces voies de recours sont les voies ordinaires : l'opposition, l'appel et le pourvoi en cassation. Mais avant de les examiner séparément, il est bon de dire un mot sur les règles d'exécution des jugements consulaires. On les trouvera énoncées dans les art. 30, 31, 32, 34 et 35 de l'édit de juin 1778 — Les tribunaux consulaires peuvent attacher à leurs jugements le bénéfice de l'exécution provisoire nonobstant opposition ou appel, dans les cas prévus par les lois et règlements, et dans ces cas seulement. — Mais, si cette exécution a été prononcée d'une manière illégale, ne peut-il pas s'ensuivre un préjudice irréparable? Faudra-t-il donc, pour faire tomber cette mesure, que l'appelant obtienne un arrêt de la Cour d'appel d'Aix ou de Pondichéry? On s'est préoccupé de cette question, et on a décidé que l'ordonnance du premier président de la Cour d'appel permettant d'assigner à bref délai était suspensive jusqu'à l'arrêt qui devait prononcer sur le mérite des défenses à

exécution provisoire. Cette décision est un tempérament d'équité, qui empêchera tout préjudice irréparable. Elle ne paralyse pas l'exécution provisoire dans le Levant, car le premier président signera son ordonnance après examen, et la suppression des délais de distance donnera en même temps à l'intimé le moyen d'obtenir promptement justice sur la défense en exécution. (Ordonnance de référé d'Alexandrie 29 septembre 1874).

1° *Opposition.* — Les délais d'opposition sont de trois jours, à partir du jour où il a été donné à partie connaissance du jugement.

2° *Appel.* — En matière d'appel, trois questions sont à examiner.

1° Quels sont les jugements qui peuvent être frappés d'appel ?

2° Devant qui se porte l'appel ?

3° Quels sont les délais de l'appel ?

La première question a fait l'objet d'un débat soulevé en 1845 et porté devant la Cour d'Aix. On avait soutenu devant cette Cour que, la procédure consulaire devant les Échelles du Levant étant régie par l'édit de juin 1778, et cet édit étant muet sur cette question d'une part, et d'autre part en présence du silence gardé par les lois postérieures d'organisation judiciaire sur les consulats, on doit admettre que tous les jugements consulaires des tribunaux consulaires

sans exception sont sujets à appel. Mais on a répondu avec beaucoup de raison : Oui, il est vrai, la procédure consulaire est réglée par l'édit de 1778; oui, les lois organiques françaises sont muettes sur le droit de non-appel dont s'agit. Mais ces lois générales reposent sur l'ordre public; il faut donc recourir aux principes qu'elles ont consacrés. Et cela est surtout impossible à nier, lorsqu'il s'agit des Échelles du Levant, là où le principe d'exterritorialité est en vigueur. Il est évident qu'alors — et ainsi jugea la Cour d'Aix du 3 mai 1845 — « la justice rendue dans les Échelles du Levant à une fraction de la société de France éloignée temporairement du pays, doit être assimilée à la justice constituée en France pour l'universalité des habitants. » Nous pensons donc que les demandes n'excédant pas 1,500 fr., sont jugées en dernier ressort par les tribunaux consulaires. (V. aussi en ce sens un arrêt de la Chambre des Requêtes de 1869.)

2° Quelles sont les juridictions devant qui doit être porté l'appel?

Suivant l'art. 8 du livre 1er, titre 9 de l'ordonn. de 1861, les appellations des jugements des consuls en Levant et en Barbarie ressortissaient du parlement d'Aix, et les appellations des autres jugements consulaires étaient portées devant le parlement le plus proche du consulat. Les parlements ont été supprimés et remplacés par les Cours d'appel. L'appel sera donc porté devant la

Cour la plus proche du Consulat. Mais sera-ce la Cour coloniale la plus proche ou bien la Cour métropolitaine? A moins de clause contraire comme celle qui est contenue dans les lois de 1850 et 1858 en faveur des Consulats de la Chine, de Mascate et de la Perse, l'appel devra être porté devant une Cour de la métropole. Car il en était ainsi dans l'ancienne France, bien qu'il existât des conseils supérieurs dans les diverses colonies les plus rapprochées des Consulats. Et si ces juridictions ont pris un autre nom, aucun changement de compétence n'a été apporté à leur organisation (V. arrêté du gouvernement du 20 prairial de l'an X, ord. du roi du 22 novembre 1819, arrêt de Bordeaux du 24 novembre 1836.)

Il est évident que les tribunaux administratifs ne peuvent connaître des décisions judiciaires rendues par les consuls. Ils ne peuvent, à ce point de vue, recevoir aucun blâme administratif et c'est avec raison que devant la commission d'enquête M. P... contestait la compétence administrative.

3° L'acte d'appel est reçu en chancellerie. Quand il a été reçu par le chancelier, cet acte est signifié à la partie adverse à la requête de l'appelant. Il doit contenir constitution d'avoué. Les principes qui nous ont guidé pour savoir quels jugements consulaires sont rendus en dernier ressort nous conduisent à décider que le délai

d'appel est de deux mois. (V. Cassation, 3 janvier 1867) conformément à la loi du 3 mai 1862.

3° *Cassation.* — Les sentences des consuls peuvent être soumises au pourvoi en cassation, et d'ailleurs tous les arrêts de Cours d'appel sont soumis à cette voie de recours. A un double titre, les jugements consulaires peuvent donc être déférés en Cassation.

4° *Prise à partie.* — Les règles de la prise à partie, contre les consuls et les membres du tribunal consulaire sont les règles du droit commun, telles qu'elles sont établies par les articles 506 et suivants du Code de procédure. En conséquence : 1° l'arrêt qui statue sur la demande en autorisation de prise à partie doit être rendu en la chambre du conseil, et il ne sera pas permis de présenter un avocat pour appuyer cette demande ; 2° en présence du principe du secret des délibérations judiciaires, aucun membre du Tribunal consulaire ne peut être pris à partie seul pour un jugement auquel il a participé et qui est le résultat d'une décision collective. (Cour d'appel d'Aix, présidence de M. le premier président Rigaud, audience du 11 août 1875.)

§ 3. — *Juridiction criminelle.*

Compétence.

De même qu'avec la juridiction civile des Consuls il nous a fallu parcourir, trop rapidement

peut-être, toutes les phases diverses de la procédure, de même, avec leur juridiction criminelle, nous devons jeter un coup d'œil sur l'ensemble de nos lois de procédure pénale. Les lois fondamentales en cette matière sont la loi du 28 mai 1836 sur les Échelles du Levant, la loi du 8 juillet 1850 sur la Chine, la loi du 18 mai 1856 pour Siam et la Perse, la loi des 19 et 26 mars 1862 pour le Japon. Comme toutes ces différentes lois ont reproduit presque identiquement la loi du 28 mai 1836, il s'ensuit qu'elles forment un ensemble d'institutions que nous qualifierons institutions consulaires en Afrique et en Asie. Dans une seconde catégorie nous ferons entrer les autres consulats; mais ici déjà, nous sommes arrêté par une difficulté soulevée par la rédaction de la loi du 28 mai 1836. En effet, la loi de 1836 n'a pas abrogé l'édit de juin 1778 pour la juridiction civile, mais elle l'a abrogé pour la juridiction criminelle. Faut-il admettre que cette abrogation concerne tous les consulats ou qu'elle est absolue? On serait tenté de le croire si on réfléchit au but que se propose la loi de 1836. Nous ne nous dissimulons pas qu'il y a là une considération très-puissante. Et elle nous frappe d'autant plus que nous ne sommes pas de ceux qui pensent que la loi doit être interprétée judaïquement. Mais précisément, à la considération invoquée dans l'opinion adverse nous opposons une autre considération qui nous

paraît plus forte encore. Si nous proclamons l'abrogation absolue de l'édit de juin 1778, nous devons laisser sans règles une foule de juridictions qui peuvent aujourd'hui accomplir quelque bien et fournir de précieux renseignements à la justice française. D'ailleurs, de quoi traite la loi de 1836 ? De la juridiction consulaire dans les Échelles du Levant et de Barbarie. Telle est sa rubrique, et comme c'est une loi pénale, son interprétation doit être faite avec restriction. Et ce qui confirme bien notre opinion, c'est ce qui a eu lieu postérieurement pour la Chine, Mascate, Siam, la Perse et le Japon. On n'a pas cru suffisants les traités pour accorder aux consuls une juridiction analogue à celle qu'ils ont dans le Levant. Il a fallu qu'une loi intervînt pour sanctionner ces conventions diplomatiques. Donc, le législateur a lui-même reconnu que la loi de 1836 n'était pas de plein droit applicable à tous les consulats. Ah! nous comprenons très-bien que ceux qui croient qu'à tous égards la loi de 1836 est une loi favorable, qui se soucient peu par exemple de voir le jugement des crimes dévolu à une cour d'appel et soustrait aux cours d'assises, nous comprenons, dis-je, que ceux-là désirent l'extension démesurée de la juridiction consulaire. Mais nous ne partageons point ces sentiments. On nous objecte que les juridictions organisées par l'édit de 1778 ont été supprimées et que dès lors il faut se reporter à celles qui ont

été organisées à nouveau par la loi de 1836. Nous répondons que, l'édit de 1778 étant sans fondement sur ce point, il faut rentrer dans le droit commun. Or, le droit commun n'est pas la loi spéciale de 1836. En conséquence, l'affaire devra être portée devant la Cour d'assises la plus proche du consulat, et, pour l'instruction des crimes, pour le jugement des délits, ou leur simple poursuite selon les cas, les consuls devront se conformer aux prescriptions de l'édit de 1778, art. 55-79, c'est-à-dire que les tribunaux consulaires — là où, soit les traités, soit les usages le permettront — auront le droit de juger les délits n'entraînant que des peines pécuniaires selon nos lois de droit commun. Quand le délit entraîne une peine afflictive, fût-ce même un emprisonnement de six jours, le consul remplira les fonctions de juge d'instruction. Cette compétence d'instruction a un double effet : 1° elle permet, en cas de poursuite ultérieure en France, de retrouver plus facilement et plus sûrement les éléments de preuve, et 2° elle proroge le temps de la prescription, qui reste le même quant au délai, mais dont le point de départ est changé. Car, en cas d'instruction, le délai court du jour où ont été faits ces actes d'instruction et de poursuite non suivis de jugement.

Cependant il est un ordre de faits dans lequel nos consuls en pays chrétiens ont une compétence supérieure à celle que nous venons d'indi-

quer. Lorsqu'il s'agit de délits commis par des navires de sa nation, le consul doit revendiquer la connaissance de cette affaire, et il doit en assurer la répression. Mais Wheaton fait observer avec beaucoup de raison, qu'une telle faveur, ne s'accorde qu'aux navires observant et respectant eux-mêmes les principes du droit des gens. « Autrement il y aurait pour l'État attaqué droit « de légitime défense qui l'autorise à prendre « des mesures nécessaires pour sa garantie. » Ce principe de droit international a été consacré par la Cour de cassation dans l'affaire du *San Alberto* et par la Cour suprême des États-Unis d'Amérique dans l'affaire de la *Santissima Trinatad.* — Et, de plus, il ne faut pas oublier que les gens de l'équipage sont également justiciables des tribunaux locaux pour les délits qu'ils commettent à bord, lorsque ces délits ont été commis envers les passagers.

Revenons aux Échelles du Levant et examinons les règles de compétence que doivent suivre nos consuls. La Révolution renversa les anciennes juridictions de la France. Dans ce bouleversement disparut le tribunal de l'Amirauté, qui était chargé de la répression des délits dans les Échelles du Levant. Aucune disposition postérieure n'avait fixé de règles spéciales à cet effet, quand le gouvernement de la Restauration songea à remédier à cet état de choses. Un projet fut préparé dans ce sens en 1826. Abandonné pour

quelque temps, il fut repris sous le gouvernement de Juillet, lorsque le vent de l'opinion publique, — si changeant en France, — se tourna vers les idées de paix et d'amitié internationale. Le travail de 1826 fut repris en 1833 et 1834. M. Parant déposait, en février 1836, devant la Chambre des députés, un projet définitif, qui est devenu la loi du 28 mai 1836. Cette loi offre ceci de remarquable, qu'elle étend encore considérablement la compétence des tribunaux consulaires, et qu'elle laisse subsister la plupart des règles de procédure établies par l'édit de 1778.

Sous l'ancien régime, le pouvoir des tribunaux consulaires comprenait la répression des délits punis de l'amende. Dès que la peine était afflictive ou infamante, le tribunal devait se déclarer incompétent et renvoyer l'affaire devant l'Amirauté de Marseille. Aujourd'hui, il n'en est plus ainsi : le tribunal consulaire est aussi compétent, au pénal, que nos tribunaux de 1re instance. On obtient de la sorte un double avantage : on épargne les frais de transport du prévenu en France, et on évite de procéder, comme on le faisait autrefois, sur délibéré et sans débat oral.

Comme les lois de compétence ont un effet rétroactif, on peut considérer comme abrogée la disposition de la loi de 1836, qui attribue au tribunal consulaire les fonctions de la chambre du conseil. Cette juridiction a été supprimée en 1856. Quelle juridiction pourrait subsister à son

image! Mais on peut répondre : *Speciei per genus non derogatur.*

Puisque nous sommes à parler de compétence, le moment est venu de nous demander à quel régime est soumise la presse française dans les Échelles du Levant. Lors de la discussion de la loi de 1836, la question fut posée. On répondit qu'il n'y avait point lieu de s'en occuper. Et cependant la Cour d'Aix dut se prononcer sur ce point par arrêt du 23 mars 1872 (*Journal du Palais*, 1873, 7e et 8e livraisons mensuelles). La Chambre des appels correctionnels, sous la présidence de M. Féraud Giraud, rendit un arrêt par lequel elle reconnaissait que ces journaux français, rédigés par des Français, ne pouvaient être soumis aux lois de la presse en France, qu'ils étaient soumis aux lois de police de l'Empire ottoman, et que les tribunaux consulaires pouvaient connaître des infractions commises par ces journaux lorsqu'ils y étaient invités par l'autorité locale. Certes, nous n'avons pas la prétention d'aller contre l'autorité de la Cour d'Aix; mais nous avons peine à faire cadrer cet arrêt avec le principe d'exterritorialité qui forme la base de nos rapports privés avec la Porte (v. Faustin-Hélie, *Inst. crim.*, tome II). Voyez du reste, à quelle conséquence nous conduit la décision de la Cour? S'il plaît au sultan de supprimer tous les journaux par un règlement de police, nos consuls devront prononcer cette

suppression. Ce serait pour eux un triste rôle.

Heureusement, la jurisprudence a tempéré cette décision par une distinction qui ne doit pas toujours plaire aux journalistes, mais offre des garanties sérieuses à nos nationaux. Le journaliste, en effet, peut commettre un délit de diffamation envers un de ses compatriotes, par la voie de la presse. Qui jugera l'affaire? Faudra-t-il que le consul dise : Il y a là un délit de presse. Or, la presse est régie par la loi territoriale. Au sultan le droit de punir! Aller jusque-là serait assurer l'impunité à la calomnie et au mensonge. Aussi la Cour de cassation a décidé que, si la presse était régie, au point de vue de la police, par la loi du lieu de sa publication, il en était autrement des délits qui se commettaient par la voie de la presse. Le Français qui s'en rend coupable tombe sous le coup de l'article 75 de la loi du 28 mai 1819. Le consul doit le poursuivre, et le tribunal consulaire lui infliger les peines portées par les lois françaises (Cass. du 28 nov. 1857, Ch. crim.), sans qu'il soit besoin de la réquisition des autorités françaises.

Lorsque nous avons parlé de la compétence consulaire, dans les Échelles du Levant, en matière criminelle, nous avons admis qu'elle s'appliquait au Français, quel que fût la nature du délit, quel que fût aussi la nationalité de la victime.

On a cependant tenté d'établir à ce sujet des

distinctions qui ne nous paraissent pas admissibles. Nous reconnaissons que les articles 15 et 65 de la capitulation de 1740 semblent donner raison à nos adversaires. Nous voulons même admettre que le rapport de M. Parant lors de la confection de la loi de 1836, vienne à l'appui de leur opinion ; — tous ces arguments tombent nécessairement devant cette triple considération :

1° *L'usage* est conforme à notre doctrine ;

2° Les traités conclus entre la Sublime-Porte et les puissances chrétiennes, soit avant, soit après 1836, se prononcent tous en faveur de la compétence du consul, — ils supposent le cas de crime et de délit, — ils ne restreignent en quoi quo ce soit l'étendue de sa juridiction criminelle sur ses nationaux, — ils se réfèrent tous *aux usages* suivis à l'égard des Francs ;

3° La France doit être traitée sur le pied de la nation la plus favorisée.

Il arrive trop souvent que les Français qui auraient commis quelque délit dans le Levant échappent à la juridiction consulaire par une fuite, trop facile sur un territoire plus ou moins éloigné. Les traités n'atteindraient pas les coupables, s'ils avaient restreint le droit d'extradition aux crimes commis sur le territoire français. Nos diplomates se sont déjà préoccupés de cette question, et par exemple, dans le traité franco-Belge du 15 août 1874, ratifié le 20 mars suivant, ils ont eu soin d'assurer la remise d'individus qui

se réfugieraient en Belgique après avoir commis, dans les Échelles du Levant, des crimes ou des délits dont notre juridiction consulaire aurait pu connaître. (V. l'*Annuaire de législation comparée.*)

Organisation judiciaire.

Nous avons peu de choses à dire sur l'organisation du tribunal consulaire. Tel il est composé en matière civile, tel nous le voyons fonctionner en matière pénale. Le maintien de ce tribunal, de son ancienne composition et même de son existence, n'ont pas eu lieu sans contestation. Comme cette question offre surtout de l'intérêt au pénal, nous avons réservé pour cette place la discussion des motifs qui ont déterminé le législateur. Certes, il n'y a pas lieu de s'étonner de la discussion qui s'est élevée dans le sein de la commission de la Chambre des députés en 1836. Car la plus grande difficulté des consulats est l'exercice de la juridiction. Les jugements consulaires froissent l'amour-propre des justiciables, leurs intérêts, souvent même leur honneur. Il importe donc, avant tout, qu'aucun soupçon de partialité ne puisse se glisser dans l'esprit de l'inculpé ou du plaideur. Cela dépendra en grande partie de la formation du tribunal. Il est de principe chez nous que, sauf pour les contraventions et les affaires de minime importance, aucun juge ne doit seul rendre un jugement : à plus forte raison ne pouvait-on

s'arrêter à ce système lorsqu'il s'agit de jugements rendus dans des contrées lointaines, là où le contrôle de l'autorité centrale ne se fait plus si vivement sentir. Restait à déterminer le mode d'adjonction des assesseurs. On le maintint tel qu'il était avant, c'est-à-dire on abandonna le choix au consul. Ce système législatif a été l'objet de nombreuses critiques, et nous les croyons en partie fondées. Sans doute, le choix n'a lieu que pour une année; sans doute encore le consul a vis-à-vis du ministre des affaires étrangères et vis-à-vis des Français une trop grande responsabilité pour qu'il se permette des choix suspects. Mais enfin, nous le répétons, aucun soupçon de partialité ne doit planer sur les décisions consulaires. Eh bien ! en a-t-il toujours été ainsi? Non ! lisez les débats du procès de M. P... Vous y verrez le président de la Cour d'appel relevant contre M. P... certaines plaintes de ses anciens justiciables, et M. P... répondant avec raison : « Il ne « faut pas être surpris qn'il y ait souvent des « plaintes de la part des justiciables froissés, et « que ces plaintes ne soient parfois motivées que « par les relations qui peuvent exister entre le « consul et tel ou tel des adversaires du plaideur « qui a perdu son procès. » Est-ce que ces plaintes s'élèveraient si les justiciables ne voyaient en réalité d'autres juges que le consul? Et ne pourrait-on pas combiner le système d'ancienneté avec le système actuel, en donnant au

consul un certain pouvoir d'élimination sur le tableau des négociants immatriculés? Ne pourrait-on pas encore combiner l'organisation actuelle avec un choix décidé par le sort? On obtiendrait ainsi les avantages que présente en France la formation du jury, et l'on donnerait plus d'autorité aux décisions du tribunal.

C'est dans la procédure criminelle que nous rencontrons les particularités les plus frappantes. En France, l'instruction a lieu brièvement, d'abord sous le nom d'instruction préparatoire, puis sous celui d'instruction définitive, à laquelle succède, au moins pour les crimes, une nouvelle instruction plus sérieuse devant la Chambre d'accusation. Cette procédure secrète, sans débat contradictoire, a été l'objet de grandes controverses parmi les criminalistes. Mais que diront-ils de ce qui se passe dans nos consulats du Levant? Là, non-seulement on a conservé la procédure inquisitoriale, mais on l'a conservée avec les errements de l'ancien régime, l'information, le récolement et la confrontation. — Après tout, étant donnée la nature des institutions consulaires, nous préférons le système de la loi de 1836, et notre adhésion serait complète si la loi de 1836 avait borné ces dispositions aux instructions criminelles, et n'avait pas accordé au consul le droit de suivre, pour les autres instructions, soit la voie de droit commun, soit la même voie qu'en matière de crimes. En effet, ou les

modes ordinaires de preuves sont insuffisants, ou ils peuvent suffire, et alors pourquoi ne pas retourner aux formes du Code d'instruction criminelle? Or cette nécessité de règles spéciales est manifeste lorsqu'il s'agit de crimes. Les juges qui doivent prononcer sur ces graves infractions sont à une distance telle, il y a impossibilité si évidente de faire venir les témoins en France, qu'on ne saurait employer trop de formalités de procédure; et certes, dans ce cas, les précautions de l'édit de 1778 ne seront jamais superflues; aussi est-ce avec raison que la loi de 1836 a déclaré le récolement et la confrontation alors obligatoires. Mais en est-il de même en matière de délits? Non, évidemment, puisque ce délit doit être jugé par le tribunal consulaire. Aussi préférerions-nous sur ce point l'abrogation de l'article 20 de la loi du 28 mai 1836.

Supposons maintenant qu'un crime ou un délit ait été commis par un Français dans les Échelles du Levant. Alors, s'il s'agit d'un crime ou d'un délit important, puni d'emprisonnement, le consul pourra faire arrêter le prévenu, à moins qu'en cas de délit, le prévenu ne soit immatriculé comme chef ou gérant d'un établissement commercial. En cas de délit, la liberté provisoire sous caution pourra être accordée au prévenu (Conf. la loi de 1836, articles 8 et 9).

Le prévenu arrêté subira son interrogatoire dans les vingt-quatre heures.

Après l'interrogatoire du prévenu viendra celui des témoins.

Quelques jours après, on commencera de nouveau l'instruction. On donnera aux témoins nouvelle lecture de leurs dépositions antérieures; on les interpellera de déclarer s'ils veulent y ajouter ou diminuer et s'ils y persistent. Cette opération se renouvellera séparément pour chaque témoin. C'est le récolement dont l'effet, dit Pothier (1), « est de mettre la dernière main à « la déposition des témoins de manière qu'il ne « soit plus permis de la rétracter. »

Au récolement succédera, sauf pour le cas de contumace, la confrontation. Le témoin sera représenté à l'accusé, et pour que l'accusé fournisse contre lui des reproches s'il en a, et pour que le témoin reconnaisse l'accusé et lui soutienne la vérité de sa déposition. La confrontation est un acte indispensable. « La déposition « d'un témoin, dit encore Pothier, ne peut faire « aucune charge contre l'accusé qu'il ne lui ait « été confronté. »

Le législateur de 1836 n'a pas cru ces précautions suffisantes, et il a eu raison. Il a donné au prévenu le droit de se faire assister d'un conseil au moment de la confrontation, avec droit pour le prévenu et pour son conseil d'interpeller les témoins, de les reprocher, de proposer les faits justificatifs et de procéder à une contre-enquête.

(1) *Traité de la procédure criminelle*, section IV, § 5.

L'instruction terminée, les procès-verbaux rédigés, à qui va être soumise l'affaire? Cette question est résolue par les art. 37 et suivants de la loi de 1836. Autrefois, sauf en matière de simple police, il fallait toujours renvoyer au tribunal de l'amirauté de Marseille. Aujourd'hui, il n'en est plus ainsi. Trois hypothèses peuvent se présenter comme résultat de l'instruction : ou le fait est une contravention, et alors le consul qui a procédé à l'instruction prononcera seul le jugement; ou l'affaire sera compliquée d'un délit; elle sera alors soumise au tribunal consulaire; ou, en cas d'impossibilité dûment constatée, au consul seul. Mais les peines ne seront pas arbitraires comme sous l'ancien régime. Une seule faculté est laissée au tribunal consulaire : c'est lorsque le Code pénal prononce la peine de l'emprisonnement, le droit de convertir cette peine en une amende spéciale calculée à raison de 10 francs au plus par chacun des jours de l'emprisonnement prononcé (art. 75). Enfin l'instruction peut avoir relevé des indices criminels. Dans cette dernière hypothèse, quand la prévention est suffisamment établie, le prévenu est embarqué sur le prochain navire en partance et renvoyé au procureur général d'Aix, ou de Pondichéry, ou de la Réunion, selon les contrées où le crime a été commis (1). Le pro-

(1) Le tribunal consulaire anglais juge au contraire sans difficulté des faits qualifiés crimes, et n'use que très-rarement de

cureur général a lui-même le droit d'évoquer la cause, retenue à tort par le tribunal consulaire. L'affaire ainsi expédiée, est portée par le ministère public devant la Chambre d'accusation. Jusqu'ici rien de contraire au droit commun. Mais l'affaire n'est point terminée selon les formes ordinaires, ainsi que le prétendent à tort les savants auteurs du *Traité d'instruction criminelle*, MM. Chauveau, Adolphe et Faustin-Hélie (t. II). Le jury ne connaît point de la cause. Elle est portée devant la première Chambre et la Chambre des appels de police correctionnelle réunies, qui statuent sans que le nombre de juges puisse être inférieur à douze et sans que la condamnation de l'accusé puisse être prononcée par moins que les deux tiers des conseillers siégeant. Nous ne méconnaissons pas toutes les garanties que présentent la solennité des audiences et la haute impartialité des juges. Et cependant nous n'accédons qu'à notre grand regret à cette procédure. Le législateur a lui-même si bien compris le caractère insolite de cette instruction, qu'il a voulu l'entourer de garanties exceptionnelles. Exemple : tandis que la décision du jury est rendue à la simple majorité, ici, comme dans les conseils de guerre, la

la faculté de renvoyer les inculpés devant des juridictions siégeant en Angleterre. (Voy. lettre du consul général de France d'Alexandrie, M. Cazeaux, à M. le duc Decazes, du 17 octobre 1874. — *Documents diplomatiques.*)

décision doit être prise aux deux tiers des voix. Nous applaudirions à cette disposition si elle se bornait aux décisions défavorables, aux circonstances aggravantes ou à la condamnation. Mais elle nous paraît haineuse en tant qu'elle se rapporte aux décisions favorables, aux circonstances atténuantes. Il nous semble donc utile, dans cette mesure, de supprimer l'exception au droit commun dont nous venons de parler. Ne serait-il même pas utile de rentrer complétement dans le droit commun et de déférer au jury les crimes commis par les Français dans les Échelles du Levant et dans toutes les autres contrées assimilées à ces Échelles? On l'a soutenu lors de la discussion de la loi, et il est certain que de puissants motifs militent en faveur de cette transformation radicale. Ces motifs ne sont autres que les considérations qui soutiennent l'institution du jury. Mais nous ne pensons pas qu'on doive aller jusque-là et nous préférons, sauf quelques perfectionnements, le système de la loi de 1836, qui a le mérite d'être consacré par le temps et qui a été adopté à trois reprises différentes par le législateur. On a fait remarquer avec raison que le jury ne pouvait prononcer que d'après un débat oral, seul moyen pour lui de voir clair et de juger sainement, qu'un tel débat était ici impossible et que, quand les éléments de conviction devaient se puiser dans une procédure écrite, les juges ordinaires étaient

seuls capables d'en faire une bonne appréciation. On aurait pu ajouter que déférer l'affaire au jury dans ces circonstances, c'eût été presque toujours assurer l'impunité du coupable; et qu'assurer cette impunité, c'eût été compromettre, aux yeux des peuples étrangers, la rigueur de notre justice et nos capitulations. — On pourrait proposer de renvoyer l'affaire au jury si le prévenu voulait prendre à sa charge les frais de transport des témoins. Mais, outre que ce serait créer une odieuse distinction entre le riche et le pauvre, on ne peut contraindre les témoins à quitter leurs affaires, leurs intérêts, leur famille, pour entreprendre un si long voyage. Une modification plus raisonnable consisterait à rentrer dans le droit commun et à soumettre l'affaire au jury, lorsque tous les témoins seraient présents en France lors de l'instruction définitive et du jugement.

Dans tout ce qui précède, nous avons supposé que les débats sont contradictoires. Il peut cependant en être autrement. L'accusé peut être contumace. On procède alors à l'instruction en se conformant aux articles 465 et suivants du Code d'instruction criminelle, c'est-à-dire sans défenseur, et sans un nombre de conseillers supérieur à trois. Il est bien entendu que le condamné a le droit de purger sa contumace. Alors on recommence l'instruction conformément aux articles de la loi du 28 mai 1836, dont nous

avons précédemment donné le commentaire.

Arrivons aux voies de recours. Examinons-les successivement en suivant l'ordre des juridictions qui ont rendu le jugement.

D'abord, quand le Consul siége comme juge de simple police, contrairement à ce qui se passe en France pour les juges de paix, le consul prononce définitivement et sans appel. Seulement s'il y a partie civile et que la demande en réparation civile excède 50 fr. (loi de 1836, art. 54) en Levant, 1,500 à Mascate, 1,000 en Chine (loi de 1852), le consul renvoie la partie à se pourvoir à fins civiles devant le tribunal consulaire, et néanmoins, statue sur la contravention. Pourquoi a-t-on supprimé ces voies de recours ? Pour deux raisons : à cause du peu d'importance des peines qui ne nécessitent pas de grandes garanties, et aussi à cause de la dignité qui doit entourer dans ces pays barbares le pouvoir du consul. Sans doute il y a lieu de craindre quelquefois l'arbitraire. Le consul sera à la fois législateur et juge ; il prononcera les peines contre ceux qui auront violé ses ordonnances. Mais en France, le maire ne se trouvait-il pas dans la même situation ? Et puis devant qui serait porté l'appel? Devant le tribunal consulaire présidé par le consul, on appellerait ainsi du consul au consul lui-même. Ainsi point d'appel contre les sentences pénales des consuls. Point de recours en cassation non plus. Mais la loi a maintenu, dans les délais

ordinaires, l'opposition aux condamnations par défaut.

Des dispositions contraires existent pour les jugements de police correctionnelle. Tandis qu'en simple police nous avons trouvé l'absence presque absolue de toutes voies de recours, ici nous voyons ouvertes les voies d'opposition, de l'appel et du recours en cassation. Nous n'avons rien de particulier à dire sur l'opposition ni sur le recours en cassation, qui a lieu dans les formes ordinaires. Nous devons dire quelques mots sur l'appel. Les délais sont ceux de droit commun, dix jours par conséquent à partir du prononcé du jugement contradictoire. L'acte d'appel est rédigé en chancellerie. Il doit contenir élection de domicile dans le lieu où siége la Cour qui prononcera sur l'appel. Mais l'appel n'est pas recevable contre un jugement rendu par défaut ; le législateur n'a pas voulu que le Français inculpé pût braver cette juridiction ; et c'est même là un argument à *contrario* en faveur de l'opinion que nous avons émise en matière civile, et qui consiste à donner aux parties le droit de soustraire d'accord le jugement de la cause au tribunal consulaire.

Lors de la discussion de la loi du 28 mai 1836, on n'avait pas trouvé que toutes les garanties que nous venons d'exposer fussent suffisantes pour maintenir le respect et la dignité dus à la juridiction consulaire. On avait dit notamment que l'effet

de l'appel est d'ajourner une réparation, qui souvent doit être prompte pour être efficace, et que les juges n'ayant plus les moyens ordinaires de preuve, ne pouvant interroger les témoins à raison de la distance, réformeraient quelquefois une sentence juste, qu'on arriverait ainsi, après de longs détours, à produire un effet déplorable sur l'esprit des nationaux et sur celui des indigènes. On faisait observer que le juge de simple police prononce sans appel dans une certaine mesure et que tout au moins dans la même mesure, les mêmes pouvoirs devaient être attribués au tribunal consulaire. La Commission n'accepta pas cette solution. Elle fit observer que les peines à prononcer étaient trop graves pour être prononcées sans appel, que d'ailleurs on ne saurait adopter la distinction proposée. Le tribunal consulaire, en effet, ne juge que les délits. S'il prononce une peine inférieure à 50 fr., ce ne peut être que par l'effet des circonstances atténuantes. Son indulgence a pu alors être excessive, et dans ce cas, on doit permettre au ministère public, au procureur général, d'appeler de la sentence : si on permet d'appeler au ministère public, on doit aussi le permettre au prévenu. La distinction proposée dans la discussion existait cependant dans l'ancien régime. Ferrière remarque, en effet, au mot *consul* (dictionnaire) que « les consuls ont, en matière criminelle, le droit de juger définitivement et sans appel au cas où il n'échet aucune

peine afflictive, pourvu que les jugements soient rendus avec les députés et quatre notables de la même nation. »

Pour les voies de recours contre les arrêts de la Cour compétente chargée de juger les crimes, nous n'avons point à nous en occuper. Il suffit que nous renvoyions aux règles du droit commun, tracées par le Code d'instruction criminelle.

ATTEINTES A LA JURIDICTION CONSULAIRE EN ÉGYPTE

Nous n'avons pas l'intention d'exposer ici les longues discussions qui aboutirent enfin à l'adoption définitive de la réforme préconisée par Nubar-Pacha. Loin de notre pensée aussi de nous étendre sur le règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Égypte. Un tel ordre d'idées sortirait du cadre de cette brochure et nous entraînerait trop loin. Nous nous bornerons seulement, après un simple croquis historique, à dénombrer les épaves de notre juridiction consulaire dans les provinces du vice-roi.

Ce fut au congrès de Paris, en 1856, que la Porte exprima pour la première fois le désir de secouer le joug importun des capitulations. Elle demanda, par la bouche de son représentant Aali-Pacha, la révision des stipulations qui fixaient

ses rapports commerciaux avec les puissances chrétiennes, et la modification de la situation des étrangers. La première partie de ce programme fut réalisée en 1861 et 1862 ; mais l'Europe se refusa énergiquement à souscrire le reste : les capitulations demeurèrent intactes. Et en effet, sans doute, lorsqu'en 1867, la Turquie reconnut aux étrangers le droit de posséder des immeubles, elle ne voulut pas en soustraire le régime à sa loi, mais un tel état de choses ne changeait rien aux capitulations qui n'avaient pu prévoir une hypothèse alors impossible.

La politique de la Porte fut reprise par son vassal. Cette nouvelle tentative parut dans une note due à la plume de Nubar-Pacha et présentée au nom du gouvernement égyptien, à M. de Moustiers, ministre des affaires étrangères, en 1867. Cette note commencait par déplorer l'état de choses qui existait en Égypte, et après avoir déclaré que cet état était contraire aux capitulations, nuisible à tous, et reconnu vicieux par tous, elle se terminait par l'exposé du projet égyptien, c'est-à-dire la création de tribunaux chargés de juger les procès civils ou commerciaux entre étrangers et indigènes ou entre étrangers.

Le projet fut soumis à une commission française, composée d'hommes compétents, sous la présidence de M. Duvergier. Cette commission estima que la note de Nubar-Pacha avait exagéré le mal, — que dans la pratique de la juridiction

consulaire telle que nous l'avons vue, il y avait non pas abus des capitulations, mais un usage ancien reconnu et dès lors respectable; elle se fondait encore sur la civilisation incomplète de l'Égypte pour rejeter le projet du vice-roi. Cependant elle ne repoussait pas toute idée de réforme, et proposait à titre d'essai seulement, les deux innovations suivantes : 1° adoption de la clause compromissoire entre étrangers de nationalité différente ; 2° création de tribunaux mixtes, chargés de juger les procès intentés par les étrangers contre les indigènes.

L'Égypte ne voulut point admettre un tel système. Ne pouvant rien obtenir d'une commission française, elle provoqua, en 1869, la réunion d'une commission internationale au Caire. Cette commission émit une opinion favorable. Le jour où l'Égypte obtint ce résultat, on peut dire qu'elle avait réalisé le succès qu'elle espérait. En vain, la commission française de 1870 émit la même opinion que la commission française de 1867, en vain le successeur de M. Ollivier aux affaires étrangères revint sur la décision de ce ministre, les capitulations étaient déchirées dès 1869, et il fallait que la réforme pour cinq ans au moins aboutît. On sait quelle a été envers l'Europe, la conduite de l'Égypte. Nous n'avons pas à la juger. Qu'il nous soit permis seulement de remarquer que le moyen employé par la diplomatie égyptienne, dans toute cette affaire, a été

de s'adresser d'abord aux puissances les moins intéressées, et de se servir de leur adhésion comme d'une arme contre les nations qui avaient de sérieux intérêts sur les bords du Nil. Qu'il nous suffise aussi de rappeler que, si la France adhéra à l'essai de réforme, elle le fit, contrairement à l'avis de la Cour la plus autorisée, et uniquement pour éviter tout conflit avec un gouvernement ami. Que résulterait-il de l'essai projeté ? Nous l'ignorons : on a pu dire avec raison que la nouvelle organisation vaudra ce que vaudront les hommes chargés de l'appliquer.

Quelque importantes que soient les atteintes portées à la juridiction de nos consuls en Égypte, il importe de ne pas oublier que la réforme est soumise à l'essai pour cinq ans, et que, même dans les limites du nouveau règlement, cette juridiction consulaire est diminuée, mais non supprimée. Et, en effet, les réserves les plus expresses sont faites par tout ce qui touche au statut personnel. Les affaires concernant le mariage, la minorité, la puissance paternelle et l'interdiction seront donc toujours du ressort de la juridiction consulaire.

On n'a pas touché non plus à la juridiction correctionnelle ou criminelle des consuls, si ce n'est pour les crimes ou délits qui seraient dirigés contre les nouvelles cour et tribunaux. Même pour les affaires de cette nature, le consul devra être avisé de toute poursuite engagée contre un

de ses nationaux ; il pourra, après l'interrogatoire réclamer l'inculpé arrêté préventivement. Il sera prévenu de toute visite domiciliaire qui serait faite au cours de l'instruction ; le conflit sur le partage de la juridiction pénale sera soumis à l'arbitrage de deux magistrats désignés par le président de la Cour et de deux consuls choisis par le consul de l'inculpé.

En terminant cette esquisse rapide sur les consuls, nous ne pouvons présenter un résumé plus complet de leurs attributions que celui qui a été prononcé par le prince de Talleyrand dans son éloge du comte Reinhart : « Les consuls sont dans « le cas d'exercer dans l'étendue de leur arrondis- « sement, vis-à-vis de leurs compatriotes, les « fonctions de juges, d'arbitres, de conciliateurs ; « souvent ils sont officiers d'état civil : ils rem- « plissent l'emploi de notaires, quelquefois celui « d'administrateurs de la marine. Ils surveillent « et constatent l'état sanitaire ; ce sont eux qui, « par leurs relations habituelles, peuvent donner « une idée juste et complète de la situation du « commerce, de la navigation et de l'industrie « particulière au pays de leur résidence. » Certes, nous n'avons pas la prétention d'avoir fait connaître ces attributions si multiples, d'une variété presque infinie, qui embrassent toutes les sphères de la politique, du droit, de l'administration et de

la procédure. Des auteurs éminents, tous du métier, ont traité avec soin et développement les attributions, droits, prérogatives et devoirs des consuls. Nous avons voulu, au milieu de nos occupations, jeter un coup d'œil sur une institution qui nous a paru intéressante et qui grandit chaque jour. Chateaubriand a dit au Congrès de Vérone : « L'ère des ambassades est passée, le règne des consulats est venu. » L'histoire a prouvé que les ambassades n'étaient point près de disparaître, mais aussi, et malgré d'épouvantables guerres, on peut remarquer que le droit des gens est appelé chaque jour à prendre un plus grand développement. Le commerce international est entouré de garanties plus efficaces, et, dans cet ensemble d'institutions reconnues et acceptées, les consuls sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important. Quoi qu'il advienne de l'avenir, l'histoire de nos consulats offre le spectacle de grandes conquêtes faites par l'intelligence sur la force brutale des armes. Et l'on ne saurait faire un plus bel éloge de la législation qui les régit que celui que prononça le vicomte Reille dans son rapport sur la loi relative à la juridiction des consuls de France au Japon : « L'expérience et « l'absence de toute réclamation sérieuse ont « établi le mérite de cette législation. »

Le mouvement progressif qui s'est manifesté en France relativement aux règlements consulaires, s'est étendu aux autres pays et semble en

bonne voie. Dernièrement encore, la Hollande sentait le besoin de combler les lacunes de sa législation antérieure; un projet présenté aux Chambres en 1845, retiré ensuite, repris en 1867, discuté en 1871, est venu aboutir à une loi du 25 juillet 1871, réglant la compétence des fonctionnaires consulaires en matière d'actes civils et la juridiction consulaire. Cette loi mérite une attention particulière et diffère sous plusieurs rapports des lois en vigueur sur le même objet dans les différents pays de l'Europe (1). Ainsi, nous n'y trouvons rien de semblable à l'art. 48 du Code Napoléon. En Hollande, c'est au pouvoir exécutif qu'incombe le soin de désigner les postes consulaires dont les titulaires pourront remplir l'office de notaires, d'officiers d'état civil et même de juges, là où les traités le permettent. Ainsi encore les jugements des tribunaux consulaires en matière pénale ne sont pas susceptibles de cassation; mais, si au lieu de nous arrêter à ces dissemblances, nous cherchons, au contraire, les traits de ressemblance avec notre législation, nous trouvons des points fréquents de contact. Qu'il nous suffise de signaler l'organisation du tribunal consulaire, sa compétence, les voies d'instruction et de recours en appel. De toute cette étude il ressort que les nations étrangères ont dû

(1) Ces lois sont, en Belgique, la loi du 31 décembre 1851; en Italie, la loi du 16 août 1858; dans l'Allemagne prussienne, les lois du 29 juin 1865 et du 8 novembre 1867, etc.

suivre le chemin tracé par notre législateur. C'est un titre dont la France peut se parer dans son infortune.

DES VICE-CONSULS

Enfin, reste à dire quelques mots — mais quelques mots seulement — sur une classe inférieure d'agents, les vice-consuls et les chanceliers. L'ordonnance du 26 octobre 1833 traite de leurs fonctions. Les vice-consuls ne sont pas nécessairement nommés par le chef de l'État, ni même par le ministre des affaires étrangères. Ils tiennent le plus souvent leurs pouvoirs du consul, dont ils sont les délégués. Aussi n'y a-t-il guère lieu de s'étonner que leurs attributions soient restreintes et bornées à l'ordre administratif. Pour eux, sauf pour ceux qui sont nommés par le président de la République, aucune correspondance directe avec notre ministre des affaires étrangères ou notre ambassadeur; près d'eux, point de chanceliers. Ils n'ont pas qualité non plus pour recevoir les dépôts ni pour exercer les fonctions notariales. Ils n'ont pas qualité non plus pour intervenir, comme administrateurs, dans les successions des Français décédés dans le ressort de leur circonscription. Cependant, quand les vice-consuls sont nommés par le Chef de l'État, le décret qui les nomme peut leur reconnaître le droit de remplir ces diverses fonctions. Mais le chef de l'État lui-

même ne pourrait leur donner des attributions judiciaires. Le droit de juridiction tient à l'ordre public. Les lois ne l'ont reconnu qu'aux consuls. Les vice-consuls concilient seulement les parties au civil, et au criminel remplissent les fonctions d'officiers de police judiciaire. Hors de là, ils n'ont et ne peuvent recevoir aucune attribution judiciaire. Ils n'ont pas qualité même pour ce qui concerne la juridiction gracieuse; ils ne peuvent autoriser une expertise, présider à une enquête; et l'on a jugé avec raison qu'ils sont aujourd'hui sans droit pour autoriser un emprunt à la grosse contracté dans les circonstances indiquées par l'article 234 du Code de commerce (arrêt de Rouen du 4 janvier 1844). On a vu dans cette autorisation un acte de juridiction; car en France cette autorisation doit émaner du président du tribunal de commerce ou du juge de paix, car, de plus, cette autorisation a pour but d'accorder à un capitaine le droit d'engager des biens qui ne lui appartiennent pas, en l'absence des propriétaires; et personne en France n'a ce pouvoir, si ce n'est la justice. Quelles sont donc en définitive les fonctions des vice-consuls? Je l'ai déjà dit, ces fonctions sont purement administratives. Elles consistent dans la protection des Français, la surveillance de la navigation et du commerce national, la perception de certains droits, en un mot l'exercice de la délégation consulaire dans les limites que celle-ci comporte.

DES CHANCELIERS

Près de chaque consul est un chancelier aujourd'hui nommé par le Président de la République. De même que le consul, le chancelier a plusieurs rôles à remplir. C'est avant tout un écrivain. Sa compétence tient à la fois du notaire, de l'huissier et du greffier. En tant que notaire, il n'instrumente pas seul; mais, quelquefois aussi, assisté du consul qui partage sa responsabilité et qui joue un rôle analogue à celui du second notaire en France. Le ministère du chancelier n'est pas obligatoire pour ceux qui y ont recours, mais celui-ci ne peut le refuser à ceux qui y ont droit et qui consignent les frais à l'avance. Il doit aussi recevoir en dépôt les actes — même sous seing privé — qui lui sont remis. Il est alors tenu des obligations du déposant et, en cas de violation de ces règles, il tombe sous le coup des articles 254 et 255 du Code pénal.

Du cabinet du consul, le chancelier passe à l'audience du tribunal consulaire. Que ce tribunal siége au civil ou au criminel, qu'il soit de simple police ou de police correctionnelle, le chancelier occupe la place du greffier et libelle les jugements, les signifie, et dirige toute la procédure. Il est en outre, préposé du Trésor public et de la caisse des dépôts et consignations, sous le contrôle du chef de poste, son simple surveil-

lant. Souvent, dans les pays du Levant, il est chargé du service d'interprétation. Il a une grande responsabilité, et l'on ne peut vraiment pas trouver excessifs les émoluments qui lui sont accordés et qui, depuis le décret du 20 août 1860, consistent uniformément en une remise fixe et en remises décroissantes. Quand le chancelier a vieilli dans sa profession, les hautes distinctions qui d'ordinaire ennoblissent le consul lui sont rarement accordées. Et il s'estime heureux si le titre purement honorifique de consul honoraire lui est décerné en récompense de ses bons offices.

Nous n'avons pas l'intention, dans un exposé uniquement consacré à l'histoire et à la jurisprudence, de nous appesantir sur les droits de chancellerie. Nous renvoyons le lecteur désireux de connaître leurs tarifs, soit au décret impérial du 25 octobre 1865, soit à la circulaire du ministre des affaires étrangères du 30 octobre 1865, soit enfin aux traités spéciaux sur la matière. Il est toutefois un point sur lequel nous devons appuyer. Quel est le caractère de ces droits? Et devant quelles juridictions doivent être portées les actions fondées sur l'illégalité ou l'excès de perception? Nous répondons, sans hésitation que ces actions doivent être déférées aux tribunaux civils, soit que nous les assimilions aux honoraires des notaires ou des avoués, soit que nous les comparions aux impôts indirects. Chacun sait, en effet,

que les honoraires notariés, les états de frais des avoués sont taxés par un juge, et, en cas d'opposition par le tribunal lui-même. Et c'est aussi devant le tribunal civil que sont portées les questions relatives aux impôts indirects. Les droits de chancellerie, qui sont des perceptions faites au nom de l'État, qui se recouvrent indirectement, qui figurent chaque année dans les tableaux du budget dont la comptabilité est soumise à la Cour des comptes, sont donc de véritables impôts indirects. Par suite, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de statuer sur l'application de leurs tarifs ; et toute réclamation de cette nature doit être portée devant elle sous la même forme et dans les mêmes délais que les contestations sur les contributions indirectes. On pourra consulter avec fruit sur cette discussion un arrêté du tribunal des conflits, du 1er mai 1875. Cet arrêté vise les lois des 16-24 août 1790, et 16 fructidor an III, la loi des 7-11 septembre 1790, l'ordonnance royale du 24 octobre 1833, et les décrets des 20 août et 25 octobre 1865 sur les droits de chancellerie.

FIN.

NOTES ET ÉCLAIRCISSEMENTS

NOTE PREMIÈRE.

Nous avons énoncé, sur la foi d'auteurs considérables, que l'origine du mot ambassade était espagnole. La lecture du dictionnaire de la langue française vient de nous prouver que cette assertion n'était point exacte. D'après M. Littré, ambassade et les formes étrangères de ce mot, *ambaissada* en provençal, *ambaxada* en espagnol, *ambasciata* en italien, viendraient de *ambactia*, vieux terme bas-latin, qui signifie service, emploi, mission, et qui, au dire de Festus, aurait une étymologie gauloise. Nous ne nous perdrons pas dans toutes ces difficultés étymologiques : Nous laissons aux savants le soin de les démêler.

NOTE DEUXIÈME.

Il aurait pu être intéressant d'étudier les rapports diplomatiques entretenus, tantôt d'une manière intermittente, tantôt même avec continuité, par la France avec les peuples les plus étrangers à notre civilisation. La nature de nos études et le peu de temps que nous y pouvons consacrer, nous a contraint, bien à regret, de laisser dans l'ombre ces pratiques internationales. Nous nous bornerons ici à renvoyer le lecteur, curieux de ces sortes de recherches, aux récits assez nombreux de voyageurs savants ou attitrés, tels que consuls, chargés de mission, chargés d'affaires, commandants de forces navales. Parmi ces relations, les plus curieuses peut-être sont le *Journal du capitaine Speke* (Voy. *Abrégé*, par Belin de Launay) et le *Compte rendu de la mission française en Birmanie* (1873-1874), qui dut échanger avec le roi de ce pays la ratification du traité de commerce, voté par l'Assemblée nationale. Dans cette dernière ambassade, on eut garde de négliger les usages orientaux que nous avons déjà rencontrés aux différentes époques de l'histoire. C'est ainsi que la mission fut chargée de présents considérables pour le roi Birman, savoir : deux grands vases de Sèvres, une tapis-

serie des Gobelins, plusieurs fusils de luxe, une pendule, des objets de parfumerie, et surtout des poupées mécaniques et des jouets ingénieux; on n'oublia pas non plus d'apporter au roi une lettre autographe du président de la République — Et de son côté, le gouvernement Birman ne manqua pas d'héberger à ses frais les envoyés français — Mais rien ne nous a paru plus amusant que la narration de la première audience que leur accorda le roi et où ils se présentèrent en uniforme et la tête couverte, mais aussi « en chaussettes » (Voy. *Revue des Deux-Mondes*, 1874). Comme on le voit, l'établissement des légations permanentes n'a point fait disparaître complétement les ambassades telles que les connut l'antiquité; l'exemple que nous venons de citer suffirait à l'attester, si nous n'avions pas présentes à l'esprit les fréquentes missions qui vinrent et viennent encore assez souvent visiter nos chefs d'État; qu'il me suffise mentionner les ambassades japonaise, chinoise, marocaine, etc.

NOTE TROISIÈME.

On ne saurait trop insister sur le rôle important que jouèrent, au point de vue de l'histoire et de la diplomatie, les ambassadeurs italiens au quinzième et au seizième siècles et même dans les siècles suivants. Le lecteur fera bien de consulter sur ce point les ouvrages français ou étrangers qui ont traité cette question. Nous citerons, à titre d'exemple, les relations *Degli ambasciatori veneti al Senato, edite da Eugenio Alberi*, 12 vol., Florence, le livre de M. de Reumont, *Della diplomazia italiana dal secolo XIII al XVI*, Florence 1857, les publications de MM. Tommaseo et Carozzi, l'*Histoire de Venise*, par M. Romanin, les études savantes de M. Armand Baschet et le très-curieux rapport de M. de Mas-Latrie à son Excellence le comte Walewski, ministre d'État, sur la correspondance des ambassadeurs vénitiens, suivi du texte de quelques dépêches de 1598 à 1776; on pourra y joindre quelques articles tirés des revues littéraires, tels que l'étude de M. Étienne sur Machiavel ou celle de M. Geoffroy sur Guichardin. On a souvent admiré les difficultés vaincues par l'art dans son enfance; mais si Gutenberg sans fortune ou Palissy brûlant ses meubles pour chauffer ses poteries, excitent notre admiration, devons-nous donc la refuser à ces illustres diplomates qui, malgré leur situation précaire, surent élever au premier rang l'influence de leurs petits États? Que de fois, de nos jours, n'a-t-on pas signalé l'exiguité des traitements diplomatiques! Mais peut-

on écouter ces plaintes, quand on sait que Machiavel, envoyé de Florence près nos rois, touchait seulement 10 livres par jour et qu'une dépêche de Melun à Florence ne coûtait pas moins de 35 écus? Et longtemps après, Grotius eut-il un meilleur sort que ces ambassadeurs italiens, lui qui fut plus de deux ans sans pouvoir toucher son traitement? — Et pourtant ces hommes ont vraiment créé la diplomatie moderne — non pas cette diplomatie de fer et de feu qui a embrasé l'Europe et attisé le foyer des coalitions, mais cet art d'exquise courtoisie, cette science de fines observations qui fut « une des plus curieuses manifestations du génie politique » et qui aujourd'hui encore fournit « de lumineuses révélations à l'histoire. » Honneur donc aux gouvernements qui ont su ouvrir généreusement leurs archives aux savants et qui leur ont permis de nous divulguer ces témoins muets d'un autre âge! Sans doute nous sommes loin d'en posséder la collection complète. Mais, ce que nous connaissons suffit pour nous donner une idée de l'ensemble et nous permettre d'apprécier ces travaux politiques qui se composent des dépêches les plus exactes et les plus variées, des rapports lus par chaque ambassadeur à son retour, devant le Sénat, sur le pays de sa mission, et des instructions envoyées par le chef de l'État ou de la République à ses représentants. L'histoire n'a eu le plus souvent qu'à enregistrer les jugements portés par ces éminents diplomates, et en lisant par exemple le récit du meurtre des Guise par Jean Mocenigo, celui de la mort d'Henri IV par Jean Foscarini, ou les derniers moments de Richelieu et le portrait de ce grand cardinal par Jérôme Giustiniani, on croit parcourir les plus belles pages de nos historiens.

NOTE QUATRIÈME.

DROITS DES NEUTRES.

A. On ne saurait mettre au nombre des contrebandes de guerre le transport d'un ambassadeur — et à plus forte raison, d'un consul ennemi. Nos représentants peuvent donc, en cas de guerre, se faire rapatrier en France par un bâtiment neutre, sans que le capitaine de ce navire et son gouvernement encourent par là une responsabilité quelconque. Nos représentants peuvent également, en cas de guerre, se faire conduire par un bâtiment neutre sur le territoire du souverain neutre près duquel ils sont accrédités. Seuls les Américains ont soutenu le

contraire, en 1861, à propos de la capture du vapeur anglais *le Trent*, par le capitaine du *San-Jacinto*. Mais les puissances européennes protestèrent contre une telle doctrine et le gouvernement de Washington dut céder devant ces instances. (Voy. Gessner, *le Droit des neutres sur mer*, pages 111 et 121). Quant au transport en France des dépêches diplomatiques ou des dépêches consulaires, il faut distinguer. Le bâtiment neutre pourrait, à bon droit, se refuser à transporter les dépêches de ministres ou consuls de France résidant encore chez l'ennemi, mais il en serait autrement des dépêches de ministres ou consuls de France résidant en pays neutre. Voy. Gessner, page 115; Phillimore, vol. II, page 368; Wildmann, vol. II, page 236; Ortolan, *Diplomatie de la mer*, vol. II, page 218).

B. L'établissement d'un blocus doit être notifié aux autorités des points bloqués et aux consuls des puissances neutres qui y résident. Cette notification doit donc être faite au consul de France, dans les guerres auxquelles nous ne prenons point part. (Voy. Gessner, ouvrage déjà cité, au chapitre du *Droit de blocus*, page 185).

Le Danois Hübner a le premier demandé une réforme dans la juridiction des prises. Il désirerait que ces questions fussent déférées, non pas comme aujourd'hui à un tribunal belligérant mais à une commission mixte composée d'un agent diplomatique ou d'un consul du souverain neutre et de délégués du souverain belligérant.

Cette réforme nous semblerait désirable.

Nous préférons la théorie de Hübner, aux idées de Galiani, qui voudrait que le souverain neutre fût seul compétent.

NOTE CINQUIÈME.

CRIÉE DES PRISES.

Le décret du 18 septembre 1793 (arrêté du 6 germinal an VIII) permet à nos consuls, assistés de deux assesseurs immatriculés l'adjudication des prises faites par nos navires à l'étranger — mais toujours sous réserve des traités et toujours avec injonction d'envoyer l'instruction de la prise et toutes les pièces devant servir à statuer sur sa validité, au ministre de la marine, qui doit les transmettre au conseil des prises.

Pendant la guerre de Crimée, Napoléon III enleva aux consuls

français ce pouvoir, contesté par Phillimore (décret du 18 juillet 1854).

NOTE SIXIÈME.

LOIS, DÉCRETS ET ORDONNANCES RELATIFS AU PERSONNEL DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE.

Voici, d'après l'Annuaire diplomatique pour 1875-1876, la liste des règlements en vigueur :

1° Décret impérial relatif aux conditions d'admission au département des affaires étrangères, du 17 décembre 1853.

2° Décret impérial relatif à l'organisation du corps des secrétaires et attachés d'ambassade et de légation, du 18 août 1856. — Ce décret subdivise les secrétaires en trois classes et exige trois ans passés dans une classe, pour la nomination à une classe supérieure. Il exige en outre que les attachés surnuméraires soient licenciés en droit et justifient d'un revenu ou pension d'au moins 6,000 francs.

3° Décret impérial relatif aux congés avec jouissance de traitement intégral (du 18 août 1856).

4° Décret impérial relatif aux congés accordés aux agents vice-consuls, aux drogmans et aux chanceliers (du 31 juillet 1855).

5° Décret impérial relatif à la comptabilité des chancelleries diplomatiques et consulaires (du 20 août 1860).

6° Règlement pour servir à l'exécution, en ce qui concerne la comptabilité des chancelleries diplomatiques et consulaires, du décret impérial du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique (du 21 juin 1862).

7° Décret Impérial qui soumet à une taxe proportionnelle les recouvrements de créances ou de successions opérées pour le compte des particuliers par les soins des chancelleries diplomatiques ou consulaires (du 22 juin 1862).

Cette taxe est de 2 p. 100. Elle représente quelque chose d'analogue aux frais de régie, que l'administration de l'enregistrement perçoit sur les sommes recouvrées par ses soins dans les successions vacantes qu'elle doit restituer. Elle ne peut être perçue sur toute somme recouvrée qui serait déjà passible du droit de dépôt.

8° Décret modificatif du tarif des chancelleries consulaires (23 octobre 1865).

9° Arrêté ministériel qui établit le programme d'admission à

la direction des consulats et affaires commerciales (du 13 juillet 1868);

10° Décret impérial qui divise les titulaires des chancelleries diplomatiques et consulaires en trois classes (du 1er décembre 1869).

NOTE SEPTIÈME.

Pour se faire une idée exacte de l'importance et du nombre du personnel politique ou consulaire français, il faut encore avoir recours à l'Annuaire diplomatique. On y verra que la France possède plus de 800 postes à l'étranger, desservis par un millier de représentants ou employés subalternes.

Le besoin d'économie a appelé sur ce point l'attention de la sous-commission du budget, présidée par M. Albert Grévy. Des modifications à l'état de choses actuel seront sans doute proposées. Aboutiront-elles et quelle en sera la mesure ou le résultat? L'avenir seul pourra nous l'apprendre.

NOTE HUITIÈME.

Peu de questions ont donné lieu à plus de publications que la réforme judiciaire d'Égypte, sans compter toutes les brochures étrangères parues sur ce sujet. On peut citer en France seulement :

La Réforme judiciaire d'Égypte, par H. Silvestre.
— par un ancien magistrat.
— par D.-D. Farjasse.

La très-remarquable étude de M. E. Renault, professeur agrégé à la Faculté de droit de Paris (*Bulletin de législation comparée*, mai 1875).

Les Capitulations et la Réforme judiciaire, par A. Gavillot.

Il faut y joindre le livre jaune (*Documents diplomatiques*, Imprimerie nationale, janvier 1875), le remarquable rapport lu à l'Assemblée nationale, les discours prononcés lors de la discussion de la loi et en particulier celui de son Excellence le duc Decazes, enfin le texte de la loi elle-même et du règlement d'organisation, qu'on trouvera au *Bulletin des lois*, n° 280.

Paris. — Imp. Viéville et Capiomont, rue des Poitevins, 6.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

DES AMBASSADES

CHAPITRE Ier

DROIT ANTIQUE

SECTION I

DU DROIT DES GENS

PAGES.

§ 1. — Du droit des gens en général dans l'antiquité 3
2. — Négociations diplomatiques 8
3. — Célébrités diplomatiques 13
4. — Style diplomatique 14
5. — Langue diplomatique 16

SECTION II

DES AMBASSADES ELLES-MÊMES

§ 1. — Du droit de représentation 18
2. — Du refus de recevoir les agents diplomatiques 19
3. — Classification des agents diplomatiques 22
4. — Missions secrètes 26
5. — Nombre des ministres 28
6. — Choix des personnes 29
7. — Pleins pouvoirs d'instructions 33
8. — Sauf-conduit 34
9. — Cérémonial diplomatique 35
10. — Archives 38
11. — Devoirs des ambassadeurs 39
12. — Droits et prérogatives des ambassadeurs 43
13. — Politique romaine 47
14. — Influence du droit des gens romain sur le droit des gens moderne 49

CHAPITRE II

DROIT MODERNE

PAGES.

Origine des ambassades permanentes..... 53
Règlement du 19 mars 1815..... 55
Quels États jouissent du droit d'ambassade?..... 58
Du droit d'asile et de la préséance..... 61
De l'inviolabilité diplomatique..... 63
De l'immunité juridique..... 68
Condition de l'enfant né dans l'hôtel d'ambassade..... 78
Quand finit la mission..... 79

DEUXIÈME PARTIE

DES CONSULATS

LIVRE Ier

DROIT ANCIEN

§ 1er. — *Antiquité.*

De la proxénie..... 82
Du préteur pérégrin..... 86
Des *telonarii* spéciaux aux étrangers..... 88

§ 2e — *Du Moyen âge à la Révolution.*

Les Croisades et les capitulations..... 90
Les Consulats en Occident..... 98
Réformes de Colbert..... 103
Ordonnance de 1681..... 107
Ordonnances subséquentes, édit de 1778..... 111
Droit intermédiaire..... 120

LIVRE II

DROIT ACTUEL

CHAP. 1. — Nomination et organisation..... 124
CHAP. 2. — Des priviléges consulaires..... 133
CHAP. 3. — Obligations des Consuls..... 146
CHAP. 4. — Attributions consulaires..... 153

SECTION 1re. — *Attributions administratives.*

§ 1. — Dispositions générales..... 153
2. — Attributions municipales..... 160
3. — Attributions maritimes..... 169
4. — Attributions notariales..... 175

PAGES.

SECTION 2e. — *Attributions judiciaires.*

§ 1. — Juridiction gracieuse..... 181
2. — Juridiction contentieuse civile..... 188
3. — Juridiction criminelle..... 206

ATTEINTES PORTÉES A LA JURIDICTION CONSULAIRE EN ÉGYPTE.... 227

MOUVEMENT PROGRESSIF DES CONSULATS..... 231

DES VICE-CONSULS..... 234

DES CHANCELIERS..... 236

NOTES ET ÉCLAIRCISSEMENTS..... 239

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

Paris. — Imp. Viéville et Capiomont, rue des Poitevins, 6.